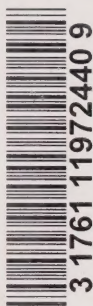


CA1
XC33
-1998
V36



HOUSE OF COMMONS
CANADA

VICTIMS' RIGHTS — A VOICE, NOT A VETO

Report of the Standing Committee on Justice and Human Rights

Shaughnessy Cohen, M.P.
Chair

October 1998

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

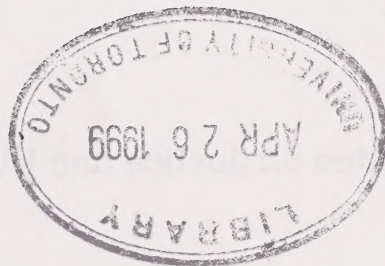
VICTIMS' RIGHTS — A VOICE, NOT A VETO

Report of the Standing Committee on Justice and Human Rights

Shaughnessy Cohen, M.P.
Chair

October 1998

VICTIMS RIGHTS — A VOICE, NOT A VETO



Publications Service

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND HUMAN RIGHTS

CHAIR

Shaughnessy Cohen, M.P.

VICE-CHAIRS

Chuck Cadman, M.P.

John Maloney, M.P.

MEMBERS

Jim Abbott, M.P.

Reg Alcock, M.P.

Eleni Bakopanos, M.P.

Michel Bellehumeur, M.P.

Paul DeVillers, M.P.

Ivan Grose, M.P.

Derek Lee, M.P.

Peter MacKay, M.P.

Peter Mancini, M.P.

Richard Marceau, M.P.

John McKay, M.P.

John Reynolds, M.P.

Jacques Saada, M.P.


CLERK OF THE COMMITTEE

Roger Préfontaine

RESEARCH STAFF OF THE COMMITTEE

Philip Rosen
Senior Analyst

Marilyn Pilon
Researcher



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119724409>

THE STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND HUMAN RIGHTS

has the honour to present its

FOURTEENTH REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee proceeded to consider the role of victims in the criminal justice system.

The Committee held hearings and a two day National Forum where witnesses and participants were broadly representative of those affected by, interested in, and involved with the criminal justice system.

Your Committee adopted the following Report with 17 recommendations which reads as follows:

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER 1 — INTRODUCTION	1
INITIAL IMPRESSIONS	1
CRIME VICTIMIZATION	3
JURISDICTION	5
REPORT DEVELOPMENT PROCESS	7
CHAPTER 2 — TOWARD A VICTIMS STRATEGY	9
VICTIMS POLICY DEVELOPMENT SO FAR	9
IMPROVING THE STATEMENT OF BASIC PRINCIPLES OF JUSTICE FOR VICTIMS OF CRIME	13
OFFICE FOR VICTIMS OF CRIME	14
EMERGENCE OF RESTORATIVE JUSTICE	18
AN OMNIBUS BILL	21
CHAPTER 3 — AMENDING THE CRIMINAL CODE	25
BACKGROUND	25
PROTECTION AGAINST INTIMIDATION AND PHYSICAL HARM	25
WITNESS ACCOMMODATION	26
A VOICE FOR VICTIMS	30
RESTITUTION/COMPENSATION/RETURN OF PROPERTY	33
VICTIM FINE SURCHARGE	34
CHAPTER 4 — AMENDING THE CORRECTIONS AND CONDITIONAL RELEASE ACT	37
BACKGROUND	37
ACCESS TO INFORMATION	37
VICTIM PARTICIPATION IN RELEASE DECISIONS	39

APPENDIX A	45
APPENDIX B	
Victims in the Criminal Justice System: Issues Paper	49
APPENDIX C	
List of Briefs Received	
Victims' Role in the Criminal Justice System	51
APPENDIX D	
List of Witnesses	
Victims' Role in the Criminal Justice System	53
APPENDIX E	
List of Town Hall Meetings	
Victims' Role in the Criminal Justice System	55
APPENDIX F	
List of Participants	
National Forum on Victims' Role in the Criminal Justice System	59
APPENDIX G	
Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power	63
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE	67
BLOC QUÉBÉCOIS DISSENTING OPINION	69
MINUTES OF PROCEEDINGS	75

CHAPTER 1 — INTRODUCTION

INITIAL IMPRESSIONS

Any one can be a victim of crime. It is not predictable, and largely unpreventable. It happens suddenly, and often unexpectedly. Unlike normal life experiences, it is not sought out and never welcomed. Victimization is debilitating and demoralizing. Its effects are often long-term and difficult to overcome.

Victims are confused, fearful, and angry. They want to know why this happened, and why it happened to them. They feel insecure and do not know who to trust or rely on for support, understanding, and help. Not only do they suffer physically, emotionally, and financially from their victimization, but they then face, often for the first time in their lives, the confusing complexity of the criminal justice system and all of its at times conflicting elements.

The last quarter century has seen the development of programs, policies, and legislation in support of victims in the criminal justice system. Although this has been the result of legislative activity at all levels of government in Canada, the policy development agenda has been driven by volunteers and non-governmental organizations with clear, determined goals. This force itself has emerged from individual and community experiences of victimization and tragedy. Destructive, unwanted life experiences have given rise to highly motivated efforts to make our communities safer and more secure.

The Committee has been deeply impressed by what it has seen and heard, both as Committee Members and as individual parliamentarians. The opening words of this Report attempt to convey some initial impressions before getting into our findings and recommendations.

Those appearing before, and meeting with, us have shown a high degree of commitment and sophistication in their presentations. They are not asking for much. They urge that the criminal justice system be further opened up to accommodate their needs and interests. They ask for information, notification, support, and to be consulted. They require this from all elements of the criminal justice system. Victim-witness assistance co-ordinator Lynne Kainz told us at our National Forum:

'It's very important that victims understand their role now that they are victims of crime. Most people don't have any experience with the criminal justice system. They're very overwhelmed. It isn't their decision whether or not they're going to be involved in the system.....

'Information is key. Certainly, when we speak to victims and we ask them what is most important to them, being kept informed of what is going on and kept informed of the court dates is very important and, as I said, the conditions of release and having input and involvement. Certainly, it's important that they feel their voice is heard and that they have that opportunity to express what it is that is of most concern to them.'

Victims assume this status from the moment they are offended against. At that time, their lives and their world are irretrievably changed. Any helping interventions must have that moment as their starting point to have any realistic expectation of providing a level of support satisfactory to the victim of a particular crime. Peter Quinn of the RCMP made this point forcefully at our National Forum when he told us:

'... people need assistance right after something happens. It's not a month, two months, six months, or a year down the road when the courts decide that this person is a victim. What I see is that they need the assistance straight away.'

Sgt. Randy Wickins of the Edmonton Police Service, a participant in our National Forum, made a similar comment to us:

'... victims need assistance in a variety of forms right at the very beginning, and I don't know when they end. They end when the victim says it's over. It shouldn't stop at any certain point. It's as long as these people need help in whatever that is.'

Victims argue that their rights and entitlements can coexist with and complement the long-recognized and Charter-entrenched rights of accused persons and offenders. Steve Sullivan of the Canadian Resource Centre for Victims of Crime made this point at our National Forum when he told us:

'People aren't asking for anything that will take away from the rights of the accused. They want information, they want trial dates — they want those types of things. That's not going to interfere with someone's right to be presumed innocent.'

To summarize, victims ask for a voice in, not a veto over, what happens at each stage of the criminal justice process. They ask for information and notification — about how the criminal justice system functions, about the programs and services available to them, and about the various stages of the case in which they are involved. They argue that they are entitled to be treated with dignity. They urge the provision of adequate financial, human, and other resources to programs intended for victims of crime. They identify as a critical problem the uneven availability of victims' programs and services both between provinces and territories, and within them. In their view, addressing all of these issues will restore the imbalance they see in the criminal justice system.

Responding meaningfully to the needs and interests of victims will, they argue, also go a considerable way to restoring confidence in the criminal justice process. Michèle Roy of the Centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel stated the challenge bluntly at our National Forum when she told us:

‘If victims lose confidence in the justice system and do not believe that they will be treated fairly, there will be no more complaints. ... We need to restore victims’ confidence in the criminal justice system. We have to get them to understand that they can obtain justice through the system. It is more than being entitled to information and politeness.’

With these initial impressions in mind, the Committee will apply a ‘victims’ lens’ to the analysis, findings, and recommendations contained in this Report. Victims are an involuntary part of the criminal justice system — they must not be marginalized or excluded from consideration when important determinations are made by its various components. They must be provided with support and opportunities for meaningful participation in the criminal justice process.

CRIME VICTIMIZATION

Statistics Canada, in March 1998, released the results of the 1996 International Crime Victimization Survey.¹ Canada and ten other Western industrialized countries participated in this comparative survey. A random sample of between 1,000 and 2,000 persons sixteen years of age or older in each country was asked a series of standard questions on their experience in relation to eleven offences. These offences were: robbery/attempted robbery (using force or threats); sexual assault (ranging from unwanted sexual touching to ‘rape’ — asked of women only); assault/threats; theft of personal property other than robbery; residential burglary; attempted residential burglary; motor vehicle theft; theft from motor vehicle; vandalism to motor vehicle; and bicycle theft.

The results of this victimization survey showed that 25% of the Canadian population had been criminally victimized once or more. This victimization rate was down from the 28% found in similar surveys conducted in 1989 and 1992. The offence breakdown was as follows: violent offences — 6%; theft of personal property — 6%; household burglaries — 5%; motor vehicle offences — 12%; and bicycle theft — 3%.

The international survey showed that, in general, property crimes were more likely to be reported to the police than crimes against the person. Violent offences, sexual assault and assault, had the lowest reporting rates of all. These general findings had earlier been borne out in the 1993 General Social Survey. It showed that 51% of property offences were reported to the police, as compared with 33% of offences against the person. Sexual assault and assault had the lowest reporting rates of all.

¹ Statistics Canada, Canadian Centre for Justice Statistics, *Juristat*, Vol. 18, No. 6, March 1998.

In June, 1998 Statistics Canada reported its findings in relation to violence committed by strangers.² This survey was based on victimization data and police-reported statistics for 1996. It showed that, despite the fifth consecutive annual decline in crime rates, Canadians in 1996 continued to be fearful of victimization.

Violent crime accounts for a small proportion of all *Criminal Code* offences — 11% of all incidents. In 1996, most violent crimes involved a perpetrator known to the victim — 34% of police-reported violent crime involved a stranger perpetrator. Eighty-three percent of robberies in 1996 were committed by strangers — this is the only violent offence typified in this way. Forty-one percent of stranger and 52% of non-stranger violent offences resulted in physical injury. A weapon was more likely to be involved in stranger offences than in non-stranger offences.

The largest proportion of those victimized by strangers were males between 15 and 24 years of age (24%), followed by males between 25 and 34 years of age (17%), and females between 15 and 24 years of age (11%). The survey showed that the most common form of violence was male on female — 87% of the assailants knew their victims, and 46% were spouses.

In July 1997, CTV and the Angus Reid Group released the results of a national poll on crime and the justice system. It showed that 25% of survey respondents reported criminal victimization within the preceding two years — the same as the 1994 total, but up from 20% in 1990. The survey also showed that respondent criminal victimization increases as one moves from East to West in Canada — 14% in Atlantic Canada, 21% in Quebec, 23% in Ontario, 27% in Manitoba/Saskatchewan, 29% in Alberta, and 37% in British Columbia.

The survey showed that 59% of Canadians believed that crime had been on the increase in the preceding five years, as compared with 68% in 1994 and 57% in 1990. Public confidence in various components of the criminal justice system was also the object of this public opinion survey. Eighty-six percent of respondents expressed confidence in their local police as compared with — 83% in the RCMP; 52% in the courts; 42% in the prison system; 26% in the *Young Offenders Act*; and 25% in the parole system.

More recently, the Angus Reid Group, in March 1998, released the results of a survey it conducted in Manitoba on crime and justice. Twenty-six percent of surveyed Manitobans reported having been the victim of a crime reported to the police in the preceding two years — of those 18 to 34 years of age, 33% were so victimized, as compared with 35 to 54 years of age — 30%, and 55 years of age and older — 12%.

Fifty-one percent of surveyed Manitobans believe crime has increased, while 42% see no change. Fifty-five percent of surveyed women see an increase in crime in the preceding

² Statistics Canada, Canadian Centre for Justice Statistics, *Juristat*, Vol. 18, No. 9, June 1998.

two years, as compared with 42% of men. Sixty-eight percent of those who have been victims of crime see crime rates as increasing, as compared with 45% of those who have not been victimized.

Overall confidence in the RCMP of those surveyed stands at 89%, as compared with 84% in the local police, 49% in the courts, 32% in the prison system, and 23% in the parole system. Only 75% of those who were victimized in the preceding two years expressed confidence in the local police. In the same vein, only 43% of surveyed Manitobans who had been victimized expressed confidence in the courts.

This recent data, presented here in summary form, provides the context within which issues of concern to victims have to be considered. As with any statistical data, they do not tell the full story of the incidence and impact of criminal victimization. The very sketchy state of our victimization research, obvious even from this compressed presentation, adds a challenge to be met by those developing and implementing policies, programs, and legislation to address the concerns of crime victims.

The data does, however, allow for several impressions to be gleaned. An emerging theme is that, although crime rates are down, many Canadians believe crime is increasing and our communities are not as safe as they should be. Another impression that can be drawn is that, although there are trends and patterns in victimization rates, there is no such thing as a typical crime victim. A final theme, obvious in this data, is that some components of the criminal justice system inspire lower levels of confidence than others — survey respondents who have been criminally victimized have even less confidence in established institutions than other Canadians.

JURISDICTION

Any discussion of the criminal justice system in Canada must bear in mind that both the federal and provincial/territorial levels of government have legislative jurisdiction. Consequently, victims' involvement in the criminal justice process can be affected by more than one level of government or institutional action. Parliament has jurisdiction over the enactment of legislation in relation to criminal law and procedure (including evidence), and penitentiaries. Provincial/territorial levels of government have legislative jurisdiction over the administration of justice, including policing and the prosecution of *Criminal Code* offences, and prisons.

In exercising its jurisdiction, Parliament has adopted the *Criminal Code*³, the *Corrections and Conditional Release Act*⁴, and the *Young Offenders Act*.⁵ The *Criminal Code* contains provisions dealing with victim impact statements, victim fine surcharges, victim restitution and compensation, publication bans, and the accommodation of certain categories of witnesses testifying at judicial proceedings. The *Corrections and Conditional Release Act* allows for the provision of offender information to victims by the Correctional Service of Canada and the National Parole Board, and for the attendance of victims as observers at Board hearings. The *Young Offenders Act*, by incorporating the relevant part of the *Criminal Code*, allows for the consideration of victim impact statements in Youth Court.

All provinces and both territories have passed legislation, adopted policies, and/or put programs into place to deal with and provide for victims' rights, information, services, and/or compensation. The character, extent, and accessibility to victims of these initiatives vary from jurisdiction to jurisdiction.

Federal, Provincial, and Territorial Ministers responsible for Justice, following their December 1997 meeting in Montreal, acknowledged and agreed that the needs of crime victims are a priority, and expressed support for inter-jurisdictional co-operation to address them. They also indicated their support for on-going consultations to develop a victims of crime strategy to enable the Federal government to undertake a role complementary to the primary role of the provinces and territories.

The Committee agrees with this approach. Unlike some other countries, jurisdiction with respect to the criminal justice system is not held exclusively by one level of government but is shared. Approaches and solutions applicable elsewhere are, for this reason, not always workable in Canada. On-going consultation and co-ordination between levels of government can go a long way to ensuring that victims have available to them the fullest range of rights and services, while minimizing gaps and ensuring that jurisdictional roles are fully respected.

In making its findings and formulating its recommendations, the Committee has been careful to stay within the bounds of Parliament's legislative jurisdiction with respect to the criminal justice system. In addition to legislative steps within Parliament's jurisdiction, the Committee has also considered a number of non-legislative initiatives which have as their goal the on-going consultation and co-ordination endorsed in December 1997 by Federal, Provincial, and Territorial Ministers responsible for Justice.

³ R.S.C. 1985, c. C-46, as amended.

⁴ S.C. 1992, c. 20, as amended.

⁵ R.S.C. 1985, c. Y-1, as amended.

REPORT DEVELOPMENT PROCESS

This Report has its origins in the last Parliament. The predecessor to this Committee, in April 1997, tabled its Twelfth Report in the House. (A copy of this Report can be found at Appendix A.) Its ‘interim report’ resulted from that Committee’s consideration of and hearing witnesses about the subject matter of Motion No. 168 (Victims’ Bill of Rights), sponsored by Randy White, MP, referred to it under Standing Order 108(2). In addition to the recommendations contained in the Report, it also included an agreement to undertake a national consultation on the contents of Motion No. 168. The findings and recommendations contained in this Report are the fulfilment of that undertaking.

As a point of departure and to focus on the broad questions of concern to the Committee, it developed an Issues Paper which it released in March 1998. (A copy of the Issues Paper can be found at Appendix B.) This document was given wide distribution, and submissions were invited — briefs and other documents were received from governments, groups, and individuals. (A list of these submissions can be found at Appendix C.) The Committee also held hearings where it heard the concerns of groups and individuals. (A list of these hearings can be found at Appendix D.) To supplement these hearings, the Committee also invited all Members of the House of Commons to hold community or Town Hall meetings — to facilitate this process, they were provided with the Committee’s Issues Paper as a focus for discussion. A number of parliamentarians accepted the Committee’s invitation and reported the results of their Town Hall meetings to us. (A list of Town Hall meetings reported to the Committee can be found at Appendix E.) The Committee also posted the Issues Paper on its Internet Website and invited comments from interested Canadians.

As the final component of its process, the Committee, on June 15 and 16, 1998, held a National Forum on the role of victims in the criminal justice system. National Forum participants were broadly representative of those affected by, interested in, and involved with the criminal justice system. Their perspectives and exchanges of opinion were a key element of the Committee’s Report development process. (A list of National Forum participants can be found at Appendix F.) This is not the first time a parliamentary National Forum on criminal justice issues has been held — the predecessor to this Committee convened a similar event, in November 1996, where the renewal of youth justice was discussed.

CHAPTER 2 — TOWARD A VICTIMS STRATEGY

VICTIMS POLICY DEVELOPMENT SO FAR

To understand the direction in which the Committee believes Parliament should move, it is important to briefly review policy, program, and legislative accomplishments in Canada so far. An understanding of historical antecedents will in part establish the context within which the Committee's findings and recommendations can be understood. It will also provide an appreciation of what has already been done in relation to victims in the criminal justice system, and the basis upon which any proposed changes can be built.

Government interest in victims of crime can be traced back to the late sixties and early seventies when victims compensation was first developed.⁶ The Federal government, in 1973, entered into cost-sharing arrangements with provincial/territorial governments in support of victim compensation schemes — this lasted until 1992 when the Federal government withdrew its support.

The next step occurred in 1981 with the formation of the Federal/Provincial Task Force on Justice for Victims of Crime. It was established to examine the role of victims in the criminal justice system. Its 1983 recommendations were intended to provide information to victims, develop victims services, introduce victim impact statements at sentencing, and provide compensation for losses where appropriate. The Task Force maintained that many victims' rights could not properly be included in the criminal law. Instead, it found they could be better achieved through administrative procedures and practices.

The Solicitor General, in 1984, established a National Victims' Resource Centre to collect and disseminate information on victimization research, program development, evaluation, and victims services and programs. The Centre was transferred to the Department of Justice in 1988, and closed down in 1995.

In November 1985, the United Nations adopted the *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* of which Canada was a co-sponsor. (The Declaration can be found at Appendix G.) In adopting this Declaration, the General Assembly called upon Member States to implement the philosophy underlying it through the establishment of policies, programs, and legislation.

Federal, provincial, and territorial governments, in 1988, adopted the *Statement of Basic Principles of Justice for Victims of Crime* (known as the Statement). Echoing and

⁶ This part of the Report provides only the highlights of legislative and policy development, with an emphasis on what has been done by Parliament and the Federal government. A more complete account of these events can be found in: Federal-Provincial-Territorial Working Group on Victims of Crime, *Interim Report to Ministers Responsible for Justice*, November 1997, pp. 2-16.

reflecting the philosophy of the 1985 UN Declaration, the Statement was intended to provide guidance to all levels of government in the development and implementation of victims legislation, programs, and policy.

Because the Statement is considered by the Committee not only to be an important document in its own right, but also to be essential to our recommendations, it will here be set out in full. The Statement reads as follows:

'In recognition of the United Nations *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime*, Federal and Provincial Ministers Responsible for Criminal Justice agree that the following principles should guide Canadian society in promoting access to justice, fair treatment, and provision of assistance for victims of crime.

1. Victims should be treated with courtesy, compassion, and with respect for their dignity and privacy, and should suffer the minimum of necessary inconvenience from their involvement with the criminal justice system.
2. Victims should receive, through formal and informal procedures, prompt and fair redress for the harm which they have suffered.
3. Information regarding remedies and the mechanisms to obtain them should be made available to victims.
4. Information should be made available to victims about their participation in criminal proceedings and the scheduling, progress, and ultimate disposition of the proceedings.
5. Where appropriate, the views and concerns of victims should be ascertained and assistance provided throughout the criminal process.
6. Where the personal interests of the victim are affected, the views or concerns of the victim should be brought to the attention of the court, where appropriate, and consistent with criminal law and procedure.
7. Measures should be taken when necessary to ensure the safety of victims and their families, and to protect them from intimidation and retaliation.
8. Enhanced training should be made available to sensitize criminal justice personnel to the needs and concerns of victims, and guidelines developed, where appropriate, for this purpose.
9. Victims should be informed of the availability of health and social services, and other relevant assistance, so that they might continue to receive the necessary medical, psychological, and social assistance through existing programs and services.
10. Victims should report the crime and co-operate with law enforcement authorities.

The *Criminal Code* was amended, in 1988, by Bill C-89, to allow for victim impact statements, victim fine surcharges, and to improve on restitution and compensation

measures. Because of their complexity and the cost of implementation, the restitution provisions were never proclaimed in force.

In January 1988, Bill C-15, amending the *Criminal Code* to remedy a number of the problems child victims experienced in the courts, was proclaimed in force. It enacted new provisions dealing with child sexual abuse offences, as well as related new evidentiary measures. It allowed a young complainant in sexual offence proceedings to testify from behind a screen or from outside the courtroom by closed-circuit television. It also allowed for a complainant to testify on videotape, so long as the testimony was given within a reasonable time of commission of the offence and the witness adopts the testimony at the trial.

Parliament, in 1992, adopted the *Corrections and Conditional Release Act*, Bill C-36, dealing with the Correctional Service of Canada and the National Parole Board, among other matters. It allowed for the provision of information to and from victims in relation to both government institutions, and for the attendance at Board hearings of victims as observers.

Bill C-37, in 1995, amended the *Young Offenders Act* to allow for the consideration of victim impact statements in Youth Court. This was done by incorporating the relevant portions of the *Criminal Code* into the Act. The sentencing provisions of the *Criminal Code* were amended and codified in 1996 by Bill C-41. It contained sentencing principles referring to victims, among other matters, made the consideration of victim impact statements mandatory, and repealed the unproclaimed restitution provisions and replaced them by others.

There have been other provisions adopted by Parliament in recent years — they are described in the 1997 Report of the Federal/Provincial/Territorial Working Group on Victims of Crime referred to elsewhere in this Report. These legislative and policy initiatives are the principal ones undertaken by the Federal government, and provide a backdrop for the Committee's proposals in the rest of this Report.

A complete description of provincial/territorial initiatives is difficult to provide in a reasonably concise form. Here, we will only give a brief generic description of their major characteristics. All provinces/territories have legislation, programs, and policies addressing the needs of victims in the criminal justice system. They generally reflect the commitment made in the Statement. The enacted legislation sets out the rights and entitlements of victims. Most such laws contain statements of purpose and principles. Most jurisdictions provide schemes to compensate victims for damages incurred because of their victimization.

Victims services programs exist in different forms — they are police-based, court-based, community-based, and system-based. The approach differs from

jurisdiction to jurisdiction. Most jurisdictions also have specialized victims services programs to deal with the particular needs of women, children, the elderly, minority groups, aboriginal people, and other vulnerable sectors of the community.

These developments have been set out to demonstrate that much has been accomplished by all levels of government and in the community to provide support and assistance to victims in their involvement with the criminal justice process. But still more must be done to ensure that victims are not marginalized by the criminal justice system and that they assume their proper, although involuntary, place in it.

For its approach to the issues dealt with in this Report, the Committee takes its cue from the statement issued in December 1997, by Federal, Provincial, and Territorial Ministers responsible for Justice mentioned elsewhere in this Report. The 1988 Statement has set out the principles adhered to by all levels of government in addressing the needs of victims. All governments have acted within their jurisdictions in undertaking initiatives consistent with these principles. Each jurisdiction has approached the challenges inherent in these principles in its own way. There is no uniformity of approach — nor need there be.

The Committee believes the time has come for the adoption of a co-ordinated strategy at all levels of government to address the needs of crime victims in an effective way by keeping interjurisdictional disparities to a minimum, by information exchange, and by co-operative policy development. This can be done by the adoption of a strategy which would clearly recognize the primary role of the provinces and territories in relation to victims in the criminal justice process, to be supplemented by the complementary role to be played by Parliament and the Federal government, mostly through criminal law jurisdiction. The success of such a strategy would be dependent upon on-going co-operation and co-ordination among all levels of government, to the ultimate benefit of crime victims.

The Committee here recommends in principle the development of a crime victims strategy by the Minister of Justice which would be implemented within the bounds of Federal jurisdiction, recognizing the primary role played by the other levels of government, based upon the development of mechanisms to foster the co-operation and collaboration of all those involved in the criminal justice process. Founded upon this basic recommendation, this Report will set out steps to be taken to achieve this goal.

RECOMMENDATION 1

The Committee recommends that the Minister of Justice develop a victims of crime strategy recognizing the primary role played by other levels of government in relation to the criminal justice process, using the Federal government's complementary role to facilitate co-operation and

co-ordination among all participants in that system. As part of this strategy, the Minister should develop the necessary legislative changes within Parliament's jurisdiction to further improve the situation of victims in the criminal justice system.

IMPROVING THE STATEMENT OF BASIC PRINCIPLES OF JUSTICE FOR VICTIMS OF CRIME

Since its adoption in 1988, the Statement has set out principles that are to guide all levels of government in the development and implementation of crime victims legislation, programs, and policies. In the last decade, there has been much policy development in all parts of the country. Many legislative initiatives not only provide the basis for victims services and compensation, but also set out the purpose, principles, and philosophy that are to govern the implementation of these programs. In recent years, British Columbia, Manitoba, and Ontario have either adopted or are considering new, comprehensive crime victims legislation. In the past decade, Parliament has adopted a number of legislative initiatives to deal with the needs of crime victims, among other matters.

All of these policy developments have used the Statement as a point of reference establishing the criteria against which their effectiveness is to be measured. The Committee adopts this view of the Statement. Because of divided jurisdiction over different components of the criminal justice system in this country, no level of government acting alone can comprehensively enunciate the rights of crime victims. This can only be done by all levels of government acting within their own jurisdictions in concerted, co-ordinated, and co-operative efforts. By implementing the Statement within their own jurisdictions, all levels of government have, in effect, put into place a cumulative Declaration of Victims' Rights and Entitlements.

It is, however, a decade since the Statement itself was adopted by all levels of government. Many legislative and other initiatives have been undertaken since then. The Statement has served policy-makers well, but it is time for it to be reviewed and evaluated. It must be determined whether the Statement has to be renewed so as to recognize and accommodate what has been accomplished legislatively and programmatically, and to formulate and enunciate principles which have emerged in the past decade. The venue for this to be undertaken should be at the next meeting of Federal, Provincial, and Territorial Ministers responsible for Justice.

RECOMMENDATION 2

The Committee recommends that the Minister of Justice have placed on the agenda of the next meeting of Federal, Provincial, and Territorial Ministers responsible for Justice the reconsideration, evaluation, and renewal of the Statement of Basic Principles of Justice for Victims of Crime, with an emphasis on implementation.

The predecessor to this Committee, in its April, 1997 'interim report', recommended that the Federal government formally adopt the principles set out in the Statement and that, in conjunction with other levels of government, it explore ways to inform Canadians about them. The next parts of this Chapter describe how, in the Committee's view, these April, 1997 recommendations can be implemented.

OFFICE FOR VICTIMS OF CRIME

The form in which services and compensation are provided to crime victims varies from one jurisdiction to another. Accessibility to these programs and services differs both between and within jurisdictions. This has been a major source of frustration for victims and those who advocate for them. They have also said that there is no effective way for them to complain and obtain satisfactory resolution if assistance and services are non-existent or unsatisfactory. They argue that this is complicated by the fact that information and services are provided both by different levels of government and by different government institutions within each level of government.

Out of these concerns has grown a proposal that there be established a Victims Ombudsman's office with two basic elements to it. The first is that this office would have responsibility to investigate and resolve complaints about the level or adequacy of information or services provided to victims. The second element is that this office would act as a clearing house about programs and other types of information of concern to crime victims.

These are important concerns that have to be dealt with seriously and after thorough consideration. As indicated elsewhere in this Report, the Committee is staying within the bounds of Parliament's jurisdiction in reaching its findings and making its recommendations. Insofar as the complaint investigation and processing element of the proposed victims office is concerned, the Committee can only consider matters that relate to the Correctional Service of Canada and the National Parole Board as defined in the *Corrections and Conditional Release Act*.

The House of Commons, on June 8, 1998, debated Motion No. 386 proposed by Peter MacKay, MP, to establish an office similar to that of the Correctional Investigator to assert the rights of crime victims. The office of the Correctional Investigator is an ombudsman located outside of the correctional system that investigates the complaints of inmates and offenders. The Committee has undertaken a statutorily-required review of the 1992 *Corrections and Conditional Release Act*. It will consider, as part of that review, the need for a Crime Victims Commissioner with functions analogous to those of the Correctional Investigator.

The Committee believes there is a need for an Office for Victims of Crime to address the second element of the Victims Ombudsman proposal supported by victims' advocates. Efforts at co-ordination, co-operation, and information exchange already exist as an outgrowth of the meetings of the Federal/Provincial/Territorial Working Group on Victims of Crime and of the Directors of Victims Services. They have to be consolidated and expanded upon.

British Columbia Victims Services Division Director Susanne Dahlin told us at the National Forum:

'I see very much the federal government providing an information exchange office. They can provide a good overview. They can provide a victims' lens in all the federal areas of jurisdiction, from policing to parole to corrections services to judges as well, and some training in those areas.'

They can provide resources with respect to research and information-sharing at the federal-provincial-territorial level. Even though I feel very grateful that people have recognized what B.C. has done in this area, I have to tell you that when I meet with my provincial colleagues and my territorial colleagues, I learn from them as well that they've made a number of initiatives in various areas that I can learn from. By us sharing and exchanging information, we can move forward in that way as well.'

The Saskatchewan Minister of Justice and Attorney General told us in his written submission that:

'Saskatchewan supports the establishment of a federal office or policy unit that would not duplicate the efforts of provincial and territorial programs nor encroach into areas of provincial responsibility. The office could help to co-ordinate federal policy on victims of crime and support or facilitate information sharing and research on victims' issues. It could also enhance existing processes for information sharing such as the meetings of the Directors of Victims Services and Senior Justice Officials, which have received financial support from Justice Canada. In these roles, such an office would support the work of provincial and territorial programs and local organizations assisting victims of crime.'⁷

Joanne Marriott-Thorne, Director of the Nova Scotia Victims' Services Division, told us in her written submission that:

'Although the delivery of services to victims of crime is a Provincial responsibility, co-ordination and leadership on victims issues by Justice Canada would be useful. This should also include review of any proposed Federal policy and legislation for potential impact on victims or victims services in Canada. This role should be formalized within Justice Canada by the establishment of a dedicated victims' policy unit or 'centre of expertise'. Any current funding and initiatives within Justice Canada

⁷ Brief to the Committee, pp. 9-10.

relating to victims should be integrated with this unit. The centre would also provide provinces/territories with a central point of contact for consultation and information distribution. The size of the unit could be quite small as the centre should function as a policy unit only and not include any direct service delivery.⁸

The Committee agrees with these submissions to it, and will now set out its design for an Office for Victims of Crime, to be established within the Department of Justice. First of all, the Committee believes that such an office needs a Mission Statement to guide the implementation of its mandate and against which its day-to-day functions can be assessed. As stated elsewhere in this Report, the Committee believes that the *Statement of Basic Principles of Justice for Victims of Crime* is central to the development of a crime victims strategy. To this end, the Federal government should formally adopt the principles set out in the Statement, as recommended by the predecessor to this Committee in its April 1997 'interim report'. One way, among others, of doing this would be by adopting the Statement in its present form, and as later renewed (proposed elsewhere in this Report), as the Mission Statement for the Office for Victims of Crime suggested by the Committee.

Although the Committee has proposals to make as to the functions to be performed by the Office, it believes the Minister should put into place an Advisory Committee made up of representatives, from both within and outside of government, of all components of the criminal justice process. This group of people would advise the Minister of Justice on the make-up of, and functions to be performed by the Office for Victims of Crime. Once the Office is established, the Advisory Committee should remain in place as a source of on-going advice to the Office itself and to the Minister of Justice on matters relating to victims in the criminal justice system.

This type of advisory body is not entirely unknown, even in relation to crime victims services and programs. PEI has established under its *Victims of Crime Act* a Victim Services Advisory Committee made up of representatives named by the Minister from within and outside of government, and coming from all elements of the criminal justice system. Meeting regularly, they provide advice on victim service issues and on legislative proposals.⁹ Saskatchewan has a Victims Program Advisory Committee, drawn from different criminal justice system components within government, to advise the Deputy Minister of Justice.¹⁰

Similar advisory bodies have existed, and do exist, at the Federal level. Prior to the recent creation of the Crime Prevention Centre, the government established a Crime Prevention Council made up of interested Canadians representative of a wide variety of

⁸ Brief to the Committee, p. 26.

⁹ PEI, *Victims of Crime Act*, Eighth Annual Report, 1996-97, pp. 5-8.

¹⁰ Saskatchewan Justice, 1996-97 Annual Report of the Victims Services Program, p. 4.

interests and perspectives. It provided the Minister of Justice and Parliament with advice on a range of issues. Its work laid the foundation for the present Crime Prevention Centre and the strategy it is pursuing.

The present Solicitor General has established a broadly representative National Reference Group with whom he has met several times in the past year to seek their advice on correctional, conditional release, and other criminal justice issues.

The recently re-created Law Commission of Canada, as required by its statute, has established an Advisory Council made up of individuals and experts representative of Canada's socio-economic and cultural diversity. This Advisory Council is to provide advice on the Law Commission's strategic direction, long-term research program, and performance review.

Although the Committee believes the Minister of Justice should establish, and seek the advice of an Advisory Committee on the functions to be performed by an Office for Victims of Crime, it does have some proposals to put forward for consideration in this process. These suggested functions, building upon what has already been achieved at all levels of government, are intended to provide a mechanism for co-ordination, co-operation, and concerted policy development. This can be done by information exchange and the development of best practices inventories. It can be achieved by establishing links among all victims services programs in all parts of the country, thus making them more accessible to crime victims. It can be done by ensuring that victims' perspectives are an essential element in policy development within all components of the criminal justice process.

This can also be achieved by the Office taking an active role in the development of legislation, policies, and programs at the Federal level of government. For other levels of government, the Office can provide the means for interchange and mutual influence in the development of legislation, policies and programs by the provinces and territories, which have primary jurisdiction in relation to victims of crime.

Among the specific functions which can be performed by the Office for Victims of Crime within the Department of Justice are the following:

1. Monitor the development of, and act as a victim impact assessor of, criminal justice and related legislation, policies, and programs at the Federal level.
2. Provide the Secretariat for meetings of the Directors of Victim Services and the Federal/Provincial /Territorial Working Group on Victims of Crime or its successors.
3. Develop and establish itself as a victims service and program information clearing house, repository of best practices, and source of program evaluation methodologies.

4. Participate in international initiatives in relation to crime victims.
5. Develop strategies and education programs, in collaboration with other levels of government, with respect to the role of victims in the criminal justice system.
6. At the request of the Minister or of the Advisory Committee, review any matter related to crime victims.

These are just a few functions such an Office could perform — there are undoubtedly others, and they could be described and ranked differently. It is in this context that the Committee makes the following recommendation.

RECOMMENDATION 3

The Committee recommends that the Minister of Justice establish a fully-funded Office for Victims of Crime within the Department of Justice. This Office should have the renewed Statement of Basic Principles of Justice for Victims of Crime as its mission statement. The Minister should also establish an Advisory Committee, representative of Canadian diversity and of all components of the criminal justice system including victims and their organizations, to assist in the identification of functions to be performed by the Office and, once the Office is established, to provide the Minister and the Office with independent, on-going advice and assistance. In identifying the functions to be performed by the Office, the suggestions made by the Committee in the text preceding this recommendation should be given due consideration by the Minister of Justice and the Advisory Committee.

EMERGENCE OF RESTORATIVE JUSTICE

In recent years, the traditional approach to the criminal justice system has been challenged by a series of ideas based upon ‘restorative justice’ principles. These alternatives for dealing with criminality and victimization have their roots in the traditions and philosophies practised and supported by faith communities and aboriginal peoples. Their more recent origins can be found in the mid-1970’s development of a victim-offender reconciliation program in Kitchener-Waterloo, Ontario by the Mennonite Central Committee. As well, many aboriginal communities have reclaimed and revived circle-based approaches to victim-offender mediation and healing. In 1989, the concept of family group conferencing for young offenders, based upon Maori traditions, was adopted in New Zealand and has received wide application in Australia, Canada, and other countries.

There are different approaches to the application of the restorative justice philosophy, but its basic principles are:

1. To allow the victim to express to the offender the impact of the offending behaviour on him or her.
2. To allow the offender to take responsibility for the offending behaviour and for its impact on the victim.
3. To allow the victim, the offender, and their families and supporters to search for ways to repair the damage done by seeking out means of restitution, compensation, and community service by the offender.
4. To allow the victim, the offender, and their families and supporters to seek reconciliation, understanding of the factors leading to the offending behaviour, healing, and re-integration of the offender into the community as a law-abiding member.

These principles are applied differently across the country — there is no universal model to fit all circumstances. Restorative justice initiatives can be: pre-charge or post-charge alternative measures for young or adult offenders; pre-charge, post-charge or sentencing family group conferences for young offenders; sentencing circles for young or adult offenders; or healing circles at any stage of the criminal justice process. Their common purpose is to involve the victim and the offender in seeking reconciliation and resolution.

The Committee has heard about a number of different approaches to the application of restorative justice principles. Carole Eldridge during her appearance told us about the Ottawa-Carleton Dispute Resolution Centre's mediation efforts in relation to criminal matters in an urban setting. Sgt. Randy Wickins of the Edmonton Police Service told us during the National Forum about the development of a victim-offender conferencing program in his city. Arnold Blackstar from the Federation of Saskatchewan Indian Nations, a participant in the National Forum, described to us the community-based restorative justice programming in his province. British Columbia has adopted a restorative justice framework as part of its criminal justice reform — within this context, the province in its written submission to us has described its approach to alternative measures.

The restorative justice approach to criminal justice issues has many supporters. They argue that the present adversarial, retribution-based system is inadequate to meet the needs of both victims and offenders. In their view, the current approach concentrates on the 'game-playing' associated with the judicial system, rather than focusing on the conditions underlying the offending behaviour and its resolution. They say that the present system marginalizes both the victim and the offender — the offender is not required to take

responsibility for the offending behaviour or to repair the damage caused — and the victim is not able to confront the offender directly with the impact of the offending behaviour on him or her.

Restorative justice also has its critics and those who are cautious supporters. There are concerns that such programs have been brought to bear in relation to inappropriate criminal offences and offenders. Others believe that the sanctions developed by these types of approaches are not adequate to denounce and deter serious criminal offending. A concern has been expressed that in some circumstances, restorative justice approaches have been resorted to in the absence of the victim or in the presence of a victim who feels reluctant and coerced to participate. Finally, some victims' advocates have said that restorative justice initiatives are designed and implemented without taking into sufficient account the perspective of victims, thus further marginalizing them. They see these initiatives as primarily serving the needs of the offender.

This last point was made by the Canadian Resource Centre for Victims of Crime when it said in its January 1998 Report *Balancing the Scales: The State of Victims' Rights in Canada*:

'Victims' groups have raised concern about the initiative, not because they disagree with the concept, but because they have questions about its implementation. They fully support victims being given the option of participating in this type of program, but have apprehensions about victims being 'encouraged' to participate.

'It is really a question about who mediation programs are intended for. To date, it has largely been an initiative of the faith community within corrections and organizations that work with and support offenders. There has been little involvement of any person or group that is solely concerned with the victim. Victims groups, therefore, are apprehensive that the process is offender based and with too much of a focus on the offender's needs, making the victims' needs secondary. While this may not be the intent of those involved in the process, it is something that will have to be addressed in the near future.'¹¹

A similar point was made at the National Forum by Joanne Marriott-Thorne, Director of the Nova Scotia Victims' Services Division, when she told us:

'If those programs are going to work — and I think there are many cases indeed where victims can be better served by a restorative justice kind of forum rather than the traditional system — they have to be planned, operated, and implemented truly taking into account the victims' perspective.'

The Committee believes that restorative approaches to criminal justice issues must be fostered and developed. This should be based upon what has already been learned and

¹¹ pp. 63-64.

achieved. Restorative justice initiatives cannot entirely replace criminal justice practices and principles that have been in place for many years. They can in appropriate circumstances, however, build upon and supplement the present process.

Although the Committee has come to this conclusion, it has done so with a sense of caution. The criticisms of restorative justice initiatives set out earlier must be taken seriously and addressed directly. This can be done by reviewing and assessing, from the victims' perspective, the experience so far in Canada with restorative justice in its various forms.

The Committee believes that this is a task that should be undertaken by the proposed Office for Victims of Crime and the Advisory Committee at an early point in their existence. In collecting information, data, and best practices, they will be able to provide the Minister of Justice with an overview and an assessment through the victims' lens of the state of restorative justice initiatives in Canada. They should also be able to determine whether restorative justice principles, guidelines, and legislative changes are required to ensure that victims' interests are fully respected. Finally, they should then be in a position to develop any such principles, guidelines or legislative proposals if they are deemed necessary.

RECOMMENDATION 4

The Committee recommends that the Minister of Justice request that the proposed Office for Victims of Crime and the Advisory Committee, as part of the Office's information-exchange, data collection, and best practices development functions, review and assess the state of restorative justice initiatives and practices, while respecting provincial and territorial jurisdiction. If they consider it to be necessary, the Office and the Advisory Committee should develop any restorative justice principles, guidelines and legislative reform proposals required to ensure respect for, and protection of, victims' interests.

AN OMNIBUS BILL

One of the key elements of the crime victims strategy proposed by the Committee is the development and presentation to Parliament of legislative amendments required to strengthen existing rights and entitlements. Building upon what has been achieved so far within the bounds of Federal jurisdiction, these law reform proposals should enhance the presence of the victims' perspective within the criminal justice system. The rest of this Report will set out the changes the Committee believes are required in the *Criminal Code* and the *Corrections and Conditional Release Act*. The Committee believes these legislative reforms should be developed and presented to Parliament by the Minister of Justice in an Omnibus Bill.

The Omnibus Bill should not only contain the proposed legislative changes, but also set out the philosophy behind them and the principles they are bringing into force. Parliament, in setting out the philosophy and principles underlying legislative enactments, announces clearly to government institutions, the judiciary, and to Canadians how it wants the laws, policies, and programs it puts into place applied and implemented.

This kind of legislative policy assertion by Parliament is not uncommon. It has been done variously through preambles, statements of purpose, and declarations of principle. Some legislative initiatives have contained all three. Statements of purpose and declarations of principle are usually contained in Bills enacting or amending one piece of legislation.

There are a number of examples where different approaches have been taken. The *Young Offenders Act* contains a declaration of principle. The *Corrections and Conditional Release Act* has two statements of purpose and principle. The *Criminal Code* sentencing provisions contain a statement of purpose and principles. Preambles can be found in the following legislative initiatives in this Session of the current Parliament: Bill S-5 (*Canadian Human Rights Act*, *Criminal Code*, and other amendments with respect to persons with disabilities), Bill C-16 (*Criminal Code* and *Interpretation Act* amendments with respect to powers to arrest and enter dwellings); and Bill C-50 (civil law harmonization). Private Member's Bill C-294, sponsored by Chuck Cadman, MP, an Omnibus Bill amending the *Criminal Code* and the *Corrections and Conditional Release Act* to deal with victims' rights, contains a Preamble.

Because an Omnibus Bill amends more than one piece of legislation, as is proposed in the rest of this Report, the Committee has concluded that the inclusion of a Preamble is the most appropriate means for Parliament to assert its legislative policy intention.

The Committee believes that considerable care has to be taken in determining what is to be included in such a Preamble. Not only does it set out Parliament's legislative policy intention, but it also describes the concerns it wants addressed by legislation and its implementation, and provides criteria by which Canadians can assess government action. Guidance in the development of this Preamble can be sought in: the United Nations *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*; the Federal/Provincial/Territorial *Statement of Basic Principles of Justice for Victims of Crime* (in its present or renewed form as recommended by the Committee); and the basic principles governing the rights of crime victims contained in provincial and territorial legislation.

A consideration of these documents and the submissions received has led the Committee to conclude that the Preamble to an Omnibus Bill must include the following principles, among others, expressing Parliament's legislative policy intention:

1. Victims, as involuntary participants in the criminal justice system whose lives and/or property have been damaged by criminal offending, are to be treated with respect, understanding, and compassion.
2. Victims are to be advised in an appropriate, timely manner of their roles and entitlements, and of any policies or programs established to provide them with support and assistance.
3. Victims, who so wish, are to be notified in an appropriate, timely manner, of important developments in the case in which they are involved.
4. Victims are to be entitled to participate in the criminal justice system processing of the case in which they are involved in a manner which will not marginalize them, or operate unfairly for the accused or the offender.
5. Victims should be entitled to seek restitution, compensation, repair, reconciliation, and healing so as to restore, to the extent possible, their former personal, family, and community sense of well-being.
6. Victims' roles and entitlements are not in conflict with the historical and Charter-guaranteed rights of accused persons and offenders but, rather, are complementary to, and can coexist with, them.

RECOMMENDATION 5

The Committee recommends that the Minister of Justice develop and table in Parliament an Omnibus Bill containing the amendments to the *Criminal Code* and the *Corrections and Conditional Release Act* required to further the role of crime victims in the criminal justice system. This Omnibus Bill should set out Parliament's legislative policy intention in a Preamble. This Preamble should be drawn from the United Nations *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, the Federal/Provincial/Territorial *Statement of Basic Principles of Justice for Victims of Crime*, Provincial and Territorial legislative assertions of victims' rights principles, and the suggested principles set out by the Committee in the text preceding this recommendation.

CHAPTER 3 — AMENDING THE *CRIMINAL CODE*

BACKGROUND

As mentioned elsewhere in this Report, a broad range of victims' remedies and services are now provided under both Federal and Provincial legislation and programs. However, several participants in our review process identified deficiencies in Federal legislation and recommended a number of *Criminal Code* amendments to us. To provide a context for the systematic consideration of some of those recommendations, the following discussion will include a brief inventory of *Criminal Code* provisions now in place that are intended to facilitate a victim's progress through the criminal justice system.

Existing *Criminal Code* provisions and possible amendments will be examined under these five broad headings:

1. Those aimed at protecting victims from intimidation or shielding them from physical harm;
2. Those intended to accommodate victims' special needs as witnesses;
3. Those intended to give victims a voice in the process;
4. Those intended to ameliorate the harm suffered by individual victims, and;
5. Those aimed at raising money for the funding of victims' services, in general.

PROTECTION AGAINST INTIMIDATION AND PHYSICAL HARM

Several amendments have been made to the *Criminal Code* during the past five years to limit, through a variety of preventive orders, the risk of physical harm that may be posed by certain individuals. For example, following conviction for a sexual offence against a person under fourteen, section 161 allows the sentencing court to impose an order prohibiting the offender from being at schools, playgrounds, or other public places normally frequented by children. The court can also prohibit the offender from taking paid or volunteer employment involving a position of trust or authority towards a child. Similarly, the 'peace bond' provisions of sections 810 (fear of personal injury or property damage) and 810.2 (fear of serious personal injury offence) allow the courts to impose orders "to keep the peace and be of good behaviour" upon a finding of reasonable grounds for the particular fear. Section 810 was expanded in 1995 to require a justice imposing such an order to consider whether a weapons prohibition order against the respondent is also

desirable in the interests of safety.¹² The more recently enacted section 810.2 has always had such a requirement.¹³ Similar obligations have been imposed upon the courts when considering an application for judicial interim release. For example, section 515 of the *Criminal Code* requires any justice who imposes bail conditions to also impose a weapons prohibition order, if the accused is charged with criminal harassment or any other offence where “violence against a person was used, threatened or attempted.”

Notwithstanding these safeguards, the courts may still grant judicial interim release to an accused without any sense of a victim’s legitimate fears or the kinds of conditions necessary to address them. As pointed out by Peter Quinn of the R.C.M.P.;

‘...they don’t know the fear this person has when it comes to “show cause” hearings, because victim impact statements are there for sentencing, not at “show cause” time. So there’s no way to communicate that problem to the judge’.

Furthermore, the *Criminal Code* contains no process for informing a complainant that the accused has been released pending trial and the conditions, if any, of that release. In order to offer greater protection to victims pending the trial of personal injury or domestic violence cases, the Committee favours a process of consultation. Courts that are made aware of a victim’s view of the risks of release should be in a better position to assess whether release should be denied, or whether conditions can be used to manage the risks. Likewise, victims who are at least aware that an accused has been released, and of any release conditions, should be better able to protect themselves from intimidation or further victimization. Therefore, the Committee believes Federal, Provincial and Territorial Ministers Responsible for Justice should explore ways of ensuring that victims are notified of such releases and any attached conditions.

RECOMMENDATION 6

The Committee recommends that the judicial interim release provisions of the *Criminal Code* be amended to require a justice to inquire through the Crown Attorney into the complainant’s safety concerns, if any, and the nature and scope of release conditions necessary to address them.

WITNESS ACCOMMODATION

The *Criminal Code* contains a number of provisions intended to accommodate the needs of trial witnesses who are very often also victims. For example, subsection 486 (2.1) allows young complainants in assault and sexual offence trials to give evidence from behind a screen or from outside the courtroom by closed-circuit television. Section 715.1

¹² S.C. 1995, c. 39, s. 157.

¹³ S.C. 1997, c. 17, s. 9.

also allows evidence in such cases to be introduced by way of videotape made within a reasonable time after the commission of the offence. Under section 486, criminal courts can prohibit the publication of information that would identify complainants and witnesses in sexual offence trials. Amendments adopted in 1993 to section 486 showed further deference to the interests of young witnesses by allowing judges to exclude the public, during the trial of sexual or violent offences, where the witness is under the age of 14.¹⁴ Amendments contained in the same bill also prohibit the accused from personally cross-examining a witness under 14, in such a case, except where the court considers it necessary for the proper administration of justice. In an effort to more effectively combat child prostitution, 1997 amendments to sections 486 and 715.1 extended the screen and videotape provisions to include witnesses under eighteen in the prosecution of such offences as procuring and living on the avails of prostitution.¹⁵

Finally, in order to better protect the privacy and equality rights of victims, 1997 *Criminal Code* amendments placed restrictions on a defendant's access to the medical or therapeutic records of complainants in sexual offence prosecutions. Prior to ordering the production and disclosure of any such record, courts must now be satisfied that it is "likely relevant to an issue at trial or to the competence of a witness to testify and its production is necessary in the interests of justice."¹⁶ This development is very much in keeping with longstanding *Criminal Code* limitations on the use of sexual history evidence to discredit complainants in sexual assault prosecutions.¹⁷

A number of submissions to us recommended extending some of these *Criminal Code* provisions to facilitate the testimony of a wider range of witnesses. Joanne Marriott-Thorne of the Nova Scotia Victims' Services Division recommended raising the age limit in subsection 486 (2.3) to restrict an accused's personal cross-examination of a witness under the age of eighteen.¹⁸ The Canadian Resource Centre for Victims of Crime, for its part, favours extending that protection to include sexual assault complainants of any age.¹⁹ The Resource Centre has also recommended raising the age limit from fourteen to

¹⁴ S. C. 1993, c. 45, s. 7.

¹⁵ S.C. 1997, c. 16, s. 7.

¹⁶ *Criminal Code*, s. 278.7.

¹⁷ *Criminal Code*, s. 276.

¹⁸ Brief to the Committee, p. 24.

¹⁹ *Balancing the Scales* (1998), p. 37.

eighteen for other special protections available under section 486, such as exclusion of the public and the right to be accompanied by a support person.²⁰

The Committee believes that the treatment of victims and witnesses during the trial process will influence the willingness of Canadians to report crimes and/or to testify. However, we are also persuaded that further restrictions on freedom of expression and other constitutionally protected values must be supportable on section 1 Charter of Rights grounds. The Committee believes that a case can be made for extending some additional protections to witnesses over fourteen but under eighteen, in light of the acknowledged vulnerabilities of that group already reflected in existing *Criminal Code* offences aimed at their protection. In particular, we are persuaded that younger witnesses are more likely to be intimidated at the prospect of being cross-examined about certain matters in the presence of media or strangers, especially by the accused himself or herself. For that reason, the Committee supports raising the age requirement in subsection 486(2.3) to prohibit cross-examination, by the accused, of witnesses under the age of eighteen. The Committee would also support a similar amendment to subsection 486(1.1) to expand the courts' jurisdiction to exclude the public during the trial of sexual or violent offences, where the witness is under eighteen.

RECOMMENDATION 7

The Committee recommends that the *Criminal Code* be amended to facilitate exclusion orders and to prohibit cross-examination by an accused personally during proceedings involving specified offences, where the witness is under the age of eighteen, rather than the current age of fourteen years.

The Federal-Provincial-Territorial Working Group on Victims of Crime has discussed the possibility of expanding the various *Criminal Code* provisions aimed at protecting the identity of complainants.²¹ After expressing concerns about the Charter implications of placing even greater limits on freedom of expression, the Working Group suggested that the Department of Justice consider codification of the courts' common law discretionary power to impose a publication ban.²² However, the Committee is concerned that the common law discretionary power of the courts may be too narrow to address the concerns

²⁰ *Ibid.*, p. 37.

²¹ Federal Provincial-Territorial Working Group on Victims of Crime. *Interim Report to Ministers Responsible for Justice*, November 1997, p. 36.

²² *Ibid.*, p. 37. The Working Group noted that the constitutionality of several such initiatives had been sustained, but that additional restrictions on publication would require "adequate justification under section 1 of the Charter."

of complainants or witnesses, in light of its focus on the prevention of “a real and substantial risk to the fairness of the trial.”²³

Prince Edward Island’s Victims Services Advisory Committee has recently considered a draft paper prepared by Ellie Reddin to guide discussion of the advisability of expanding publication bans currently available through subsections 486(3) and (4) of the *Criminal Code* and how, if at all, it should be carried out.²⁴ With reference to the first of the United Nations Principles which calls for respect for victims’ “dignity and privacy,” the paper argues that the right to privacy “is completely meaningless if it cannot extend at least to the non-publication of identifying information” on request. It also makes the point that “[I]t does not serve the interests of society to have victims or witnesses of crime who are reluctant to report crimes or come forward as witnesses because they do not wish to have their identities published by the media.”

The Committee agrees that there may well be cases where the identification of a witness or victim, in the trial of virtually any crime, could result in irreparable harm. For that reason, we support amendments that would allow a court to impose a ban on the publication of identifying information, where a request is made by or on behalf of a victim or witness. Unlike existing publication bans under subsection 486(4) for sexual offences, the expanded version would be available in any case, at the discretion of the court, having regard to specified criteria. In making his or her decision, the judge would have to take into account a number of factors such as those set out in the draft legislation suggested in the paper considered by the P.E.I. Advisory Committee, including the privacy concerns of a witness or complainant, the need to protect them from intimidation, embarrassment, or retaliation, and the accused’s right to a fair trial.

RECOMMENDATION 8

The Committee recommends that the *Criminal Code* be amended to allow a judge to ban the publication of any identifying information concerning a victim, complainant or witness, in any case where the judge is satisfied that publication would cause undue hardship to the victim, complainant or witness and that a ban on publication would not interfere with the rights of the accused or the proper administration of justice.

²³ See *Dagenais v. CBC*, [1994] 3 S.C.R. 835, p. 878.

²⁴ *Proposal for an Extension of the Publication Ban on the Identity of Victims and Witnesses*, February 1998.

A VOICE FOR VICTIMS

In 1988, Bill C-89 amended the *Criminal Code* to allow courts to consider victim impact statements “for the purpose of determining the sentence to be imposed on an offender.”²⁵ Section 722 requires such a statement to be prepared “in writing in the form and in accordance with the procedures established by a program designated for that purpose,” by the Lieutenant Governor in Council of the applicable province. Where the victim is dead, ill, or incapacitated, the definition of “victim” can include a spouse, relative, or anyone responsible for the care or support of the victim or his or her dependant. Amendments to the *Young Offenders Act* in 1995 allowed for the consideration of victim impact statements in youth court, by incorporating the applicable provisions of the *Criminal Code*.²⁶ Additional 1995 amendments expanded and restructured Part XXIII of the *Criminal Code* to provide rules of evidence and procedure for the sentencing process.²⁷ As a result of that bill, section 722 now obliges a sentencing court to consider any victim impact statement prepared in accordance with the law and filed with the court. The previous version of that section merely said that a court could consider such a statement. Notwithstanding that amendment, the sentencing judge is still free to exercise his or her discretion with respect to the weight to be given to any particular victim impact statement, but it at least has to be taken into account. Finally, victim impact statements have been incorporated into the ‘faint hope’ provisions of the *Criminal Code*.²⁸ As a result, juries will have to consider “any information provided by a victim” in the course of their deliberations when reviewing the parole ineligibility periods of first and second-degree murderers.²⁹

There is widespread support for the use of victim impact statements in the criminal justice process. However, a number of participants in our process were critical of some aspects of the present law and practices affecting the submission and use of such statements. For example, the Canadian Resource Centre for Victims of Crime and MADD expressed the view that victims should be free to submit their victim impact statement orally, if they wish.³⁰

²⁵ An Act to amend the *Criminal Code* (Victims of Crime) R.S.C. 1985, c. 23 (4th Supp.).

²⁶ An Act to amend the *Young Offenders Act* and the *Criminal Code*, S.C. 1995, c. 19.

²⁷ An Act to amend the *Criminal Code* (sentencing) and other Acts in consequence thereof, S.C. 1995, c. 22.

²⁸ Section 745.6 of the *Criminal Code* gives convicted murderers limited access to the courts to seek a reduction in the number of years they must serve in prison before being eligible to apply for parole.

²⁹ *Criminal Code*, s. 745.63(1)(d).

³⁰ *Balancing the Scales* (1998), p. 37. Mothers Against Drunk Driving, July 15, 1998, Brief to the Committee, p. 4.

The Committee recognizes that some victims may derive additional benefit from speaking directly to the court and the offender about their victimization. Furthermore, the Committee is aware that oral victim impact statements have already been accepted in certain courts, although the practice is apparently not common.³¹ Therefore, the Committee supports an amendment to the *Criminal Code* to explicitly allow a victim to read his or her impact statement either personally or by other means into the record.

RECOMMENDATION 9

The Committee recommends that the *Criminal Code* be amended to make clear that victims should be allowed to read their impact statement into the record either personally or by other means provided that the accused has received a copy of the statement in advance.

Problems were identified with the timing of disclosure of victim impact statements to an accused, an issue that has also attracted the attention of the Federal-Provincial-Territorial Working Group on Victims of Crime.³² According to the interim report of the Working Group, existing *Criminal Code* provisions require the clerk of the court to provide the accused with a copy of a victim impact statement “as soon as it is filed, rather than after conviction.” However, as the Nova Scotia Director of Victims’ Services Joanne Marriott-Thorne pointed out at our National Forum;

“the victim impact statement is a sentencing tool. It should not be used as evidence during the trial.”

Because of concerns about the use of victim impact statements to attack a victim’s credibility, for example, Victims’ Services in Nova Scotia developed a practice of not filing the statements until after a determination of guilt. One difficulty with that solution is that the statement may never be used unless there is an adjournment to allow time for it to be filed. In a 1997 discussion paper, Ellie Reddin, Co-ordinator of Victims’ Services for Prince Edward Island, also expressed concerns about the use of victim impact statements at preliminary inquiries, or at trial, and reviewed the procedures used in other provinces.³³ The PEI paper suggested amendments to section 722.1 that would require copies of a victim impact statement to be provided to the offender or his or her counsel, and to the prosecutor, “as soon as practicable after determination of guilt.”

The Committee agrees that existing *Criminal Code* provisions were intended to facilitate the use of victim impact statements at sentencing, rather than during the trial

³¹ *Interim Report*, (1997), p. 34.

³² *Ibid.*, p. 35.

³³ *Filing of Victim Impact Statements*, September 1997.

process. Because the PEI solution would protect the privacy of the victim, while still allowing for full disclosure to the defendant in time for the sentencing process, we agree with that proposal.

RECOMMENDATION 10

The Committee recommends that the *Criminal Code* be amended to require victim impact statements to be provided to the offender or counsel for the offender and to the prosecutor as soon as practicable after a determination of guilt.

The Canadian Resource Centre for Victims of Crime had an even more fundamental complaint about victim impact statements: many victims are not given the opportunity to complete and submit a statement, or even told that the option is available.³⁴ The Committee is aware that there is considerable disparity between communities with respect to victims' opportunity for involvement in the sentencing process. According to the Working Group, only half of all jurisdictions have a "designated" victim impact statement program and, in some cases, the lack of such a program "has led judges to reject the statement prepared."³⁵

As a means of ensuring that victims have access to those procedures available under the *Criminal Code*, MADD recommended that victims be given the "power to delay sentencing" where they have not been granted the opportunity to present a victim impact statement.³⁶ Even though the Committee has no wish to create additional sources of delay in an already overburdened criminal justice system, we do see merit in a system that would encourage courts to actively elicit victim impact statements. To that end, the Committee supports an amendment to the *Criminal Code* to require a sentencing judge to ask the Crown attorney whether victims have been offered the opportunity to prepare a victim impact statement and, if not, to grant an adjournment for that purpose.

RECOMMENDATION 11

The Committee recommends that the *Criminal Code* be amended to oblige a sentencing judge — upon a finding of guilt for any offence — to ask the Crown attorney whether the victim has been given an opportunity to prepare and submit a victim impact statement and to grant an adjournment for that purpose where the judge is satisfied that it would not interfere with the proper administration of justice.

³⁴ *Balancing the Scales* (1998), p. 31.

³⁵ *Interim Report*, (1997), p. 34.

³⁶ Mothers Against Drunk Driving, April 1998, Brief to the Committee, p. 5. See also *Balancing the Scales* (1998), p. 62.

RESTITUTION/COMPENSATION/RETURN OF PROPERTY

Amendments in 1995 to Part XXIII of the *Criminal Code* included significant changes to the remedies and procedures available to redress the financial losses suffered by victims of crime. For example, section 738 allows a sentencing court to order restitution for property damage or loss, as well as the payment of pecuniary damages, including lost income or support, resulting from bodily harm. In domestic violence cases involving bodily harm or the threat of bodily harm, the court can also order an accused to pay for “actual and reasonable expenses” for “temporary housing, food, child care and transportation,” incurred by the offender’s spouse, child or other household member who was required to move as a result of the offender’s actions. As well, section 739 allows restitution orders for the benefit of innocent third parties who have purchased or lent money on the security of property later returned to the owner or lawful possessor. Section 740 requires a sentencing court to give first priority to the making of an order of restitution where an order of forfeiture or fine is also possible, especially where the offender “would not have the means or ability to comply with both.” Finally, section 741 allows the beneficiary of a restitution order that is not complied with to enforce the order as if it were a civil judgement and section 741.2 makes clear that an order of restitution, alone, does not affect a civil remedy for the same act or omission.

Notwithstanding these *Criminal Code* provisions, Joanne Marriott-Thorne told the National Forum that:

“In terms of satisfaction with the criminal justice system, the fact that restitution most commonly is not ordered and then most commonly is not paid when it is ordered is a matter of huge frustration for the majority of victims.”

During the same discussion, Priscilla de Villiers of CAVEAT pointed out that the payment of restitution in appropriate cases can help to provide a sense of “fairness and of redress” for victims, while Steve Sullivan of the Canadian Resource Centre for Victims of Crime added that it can help offenders take responsibility for their actions. The Committee believes that achieving those two goals could go a long way toward restoring the public’s faith in the justice system. However, in cases where the victim has no hope of enforcing it, the existence of a restitution order may actually have the opposite effect.

Although there were some suggestions that the state should be responsible for compensating victims where an offender was unable to do so, the Committee agrees with those who advocated greater efforts to recover payments for damages from the offenders themselves. In addition to creating a potentially huge financial liability for taxpayers, providing restitution out of public funds would do little to hold offenders accountable for their actions. Although it is true that circumstances will sometimes render restitution impossible, the Committee agrees that “[r]estitution orders are not benefiting victims the

way they potentially could or the way they were intended.”³⁷ To remedy that situation, the Canadian Resource Centre for Victims of Crime recommended that victims be provided with legal aid counsel to assist them in pursuing restitution orders.³⁸ As an alternative, the Committee suggests that resources of the proposed Victims of Crime Office be used to provide assistance to the provinces and territories in developing information and strategies for local agencies that can help victims pursue their civil remedies where necessary.

RECOMMENDATION 12

The Committee recommends that the proposed Office for Victims of Crime also offer to assist the Provinces and Territories in the development of strategies and resources to enable local agencies to help victims in the enforcement of restitution orders.

VICTIM FINE SURCHARGE

Section 737 of the *Criminal Code* is another provision of Bill C-89 that became law in July 1989. It provides for the imposition of a “victim fine surcharge” on offenders convicted or discharged of an offence under the *Criminal Code*, or the *Controlled Drugs and Substances Act*, in addition to any other sentence imposed. The amount ordered must not exceed 15% of the fine imposed for the offence or a flat amount of \$35 where no fine is imposed.³⁹ Rather than directing payment to a particular recipient, section 737 requires that the proceeds “shall be applied for the purposes of providing such assistance to victims of offences as the Lieutenant Governor in Council of the Province in which the surcharge is imposed may direct from time to time.”

According to a submission to us by the Nova Scotia Department of Justice, Justice Canada estimated “a much greater amount of surcharge than has been generated on an annual basis since the provisions came into effect in 1989.”⁴⁰ The loss of potential revenue apparently happens when judges inadvertently fail to impose the surcharge. As a means of supplementing the proceeds derived from these *Criminal Code* surcharges, a majority of provincial and territorial governments have imposed similar surcharges on fines payable for offences against their legislation. Nevertheless, the Committee was told that “lack of funding is a major factor in responding to the needs/concerns of victims of

³⁷ *Balancing the Scales* (1998), p. 36.

³⁸ *Ibid.*, p. 37.

³⁹ *Victim Fine Surcharge Regulations*, SOR/89-366.

⁴⁰ Brief to the Committee, p. 26.

crime.”⁴¹ The Committee received a number of suggestions for ensuring that more funding is derived from the surcharge provisions of the *Criminal Code*. For example, the Nova Scotia Department of Justice recommended mandatory minimum surcharges of 15% of any fine and \$50 and \$100, respectively, on summary and indictable non-fine dispositions. Nova Scotia also recommended applying the surcharge provisions to the *Young Offenders Act*. While supporting the same mandatory minimum amounts, the Federal-Provincial-Territorial Working Group has also recommended that the ministers consider permitting surcharge orders against young offenders.”⁴² As an alternative, Suzanne Dahlin of the British Columbia Victims Services Division suggested that additional revenue could be obtained by increasing the maximum available surcharge and introducing some mechanism to make it automatic.⁴³

The Committee believes that additional resources are needed to deliver adequate services to victims of crime and that amendments to the victim fine surcharge provisions of the *Criminal Code* are an appropriate means of generating the required funds. We are also of the opinion that surcharge increases along the lines of those suggested are justified, especially since the maximum surcharge amounts have not increased since 1989. However, while mandatory minimum surcharge amounts would be administratively simple, it seems likely that a deemed or automatic imposition of the surcharge could cause undue hardship or operate unfairly in some circumstances. For that reason, we believe that judges should have the discretion to waive the surcharge in appropriate cases.

RECOMMENDATION 13

The Committee recommends that the *Criminal Code* and the *Young Offenders Act* be amended to allow for the automatic imposition of a mandatory minimum victim fine surcharge that could be waived by the sentencing judge, upon application with notice to the Crown, to avoid undue hardship to the offender.

The Committee believes that Federal, Provincial and Territorial Ministers responsible for Justice should review at an early date the various uses to which any additional revenues resulting from changes to the Victim Fine Surcharge provisions of the *Criminal Code* may be allocated in this time of fiscal restraint.

⁴¹ *Ibid.*, p. 27.

⁴² *Interim Report*, (1997), p. 34.

⁴³ Minutes of the Committee, 14 May 1998, 0955.

CHAPTER 4 — AMENDING THE CORRECTIONS AND CONDITIONAL RELEASE ACT

BACKGROUND

The *Corrections and Conditional Release Act* acknowledges the role of victims in the criminal justice process in part by addressing their information needs. In addition, both the Correctional Service of Canada and the National Parole Board have implemented procedures to facilitate victims' input into release decisions, where appropriate. Nevertheless, some participants in our review process were unhappy with the status quo and argued that victims should as of right be entitled to more information about offenders. Others were also of the view that victims should have the option of a more active role in the release process itself. This Chapter will review relevant provisions of the *Corrections and Conditional Release Act*, as they now affect victims, and discuss some of the changes suggested to the Committee during the course of its study.

In particular, recommendations were made to the Committee to alleviate problems identified under the following headings.

1. Information that should be made available to victims upon request.
2. Victim notification of an offender's release, escape or 'walkaway'.
3. The role of the victim in release decisions.
4. The protection of victims from harassment or intimidation by offenders.

ACCESS TO INFORMATION

Section 26 of the *Corrections and Conditional Release Act* obliges the Commissioner of Corrections, upon request, to disclose certain information about an offender to his or her victim, including the length of the sentence, and eligibility and review dates in respect of temporary absences or parole. Information about the location where the sentence is being served and details as to time, place, and conditions of any conditional release program may also be disclosed, if the Commissioner is satisfied that the interest of the victim in disclosure clearly outweighs any possible invasion of an inmate's privacy. In addition to "a person to whom harm was done or who suffered physical or emotional damage as a result of the commission of an offence," the definition of "victim" can include a spouse, relative, or anyone else responsible for the care or support of the victim or his or her dependants, where the victim is dead or incapacitated. However, it should be noted that certain victims may be eligible to receive information about an inmate, even if that inmate has never been

prosecuted or convicted for the offence committed against them. In such a case, the Commissioner must be satisfied that the victim was harmed or suffered physical or emotional damage as a result of an act by the offender, and either a complaint was made to law enforcement authorities or an information was laid under the *Criminal Code*.

Section 142 makes the Chairperson of the National Parole Board responsible for supplying virtually the same information as the Commissioner of Corrections, upon request of a victim, subject to the same conditions. As is the case with the Correctional Service, the Chairperson may divulge the same information to eligible victims, even in the absence of a prosecution or conviction for an offence against them. In addition, section 140 of the Act obliges the National Parole Board to allow victims to attend parole hearings, as observers, unless the Board is satisfied that their presence is likely to adversely affect proceedings. Observers must apply in writing for permission to attend and the Board, which must also take into account the offender's views, may impose appropriate conditions on observers.

The Committee was told that victims' access to information about inmates, as described above, is still inadequate. For example, it was argued that the Commissioner and the Chairperson should be required to provide information about release dates and conditions, matters that can now be divulged at their discretion. The Committee was also told that victims often want information about the progress an offender has or has not made during the time in prison.⁴⁴ Arlène Gaudreault, of the Association québécoise Plaidoyer-Victimes, made the argument as follows:

"Victims should get more specific information on the programs so that they can be reassured. In fact the questions the victim is wondering about are the following: when is he going to come out? Could he still do the same thing to me or do it to other people? What enables you to say that what you offered that person has had positive outcomes? We hear a lot about the accountability of the correctional system and the justice system. I think we mean the accountability of the Correctional Service and the Board."

Although victims attending National Parole Board hearings will be privy to some of that information as it is presented to and considered by panel members, those victims who are unable to attend would have no alternative source for that information.

The Committee acknowledges that victims may find it reassuring to know about an offender's program participation while in prison. Nevertheless, there is little doubt that the dissemination of information about offenders would have to be subject to some parameters that may be difficult to determine in advance. Otherwise, offenders could be subjected to the loss of an inordinate amount of privacy that would not only be unnecessary and unfair, but would also run the risk of infringing the Charter of Rights. In our

⁴⁴ *Balancing the Scales* (1998), p. 44.

view, the major difficulty would lie with determining what information contained in an offender's files is relevant to his or her release, and to any threat that release may pose to former and potential victims. For example, how much, if any, information about an offender's medical or psychiatric treatment should be made available to his or her victim? What if that treatment seems unrelated to his or her offence? Who would make that determination? Should the information be available to victims at any time or only when an offender is eligible for release? Assuming it would be possible to formulate objective criteria, managing the release of such information could still place a significant administrative burden on the Correctional Service and the National Parole Board. Therefore, the Committee proposes a compromise.

As noted, National Parole Board members engaged in making release decisions are privy to considerable information about an inmate's treatment and program participation. During parole hearings, members also have the opportunity to ask questions and to challenge assertions made by an inmate and/or his or her assistant. At that time, an offender's conduct and participation in educational, rehabilitative and work programs are among matters to be discussed. Although victims in attendance at Parole Board hearings will have the benefit of hearing such exchanges and the resulting shared information, those victims who are unable or unwilling to attend will not, but will have access to the National Parole Board Decision Registry. Therefore, the Committee believes that audio recordings or transcripts of National Parole Board hearings on release matters should be made available for consultation purposes to those victims who wish to have that information. This could serve the dual purpose of opening up the process to include more victims, while also ensuring access to information about an offender's progress for those who wish to take advantage of it.

RECOMMENDATION 14

The Committee recommends that audio recordings or transcripts of National Parole Board hearings be made available for consultation purposes to victims, upon request, and that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended if that is necessary to facilitate victim access to such information.

VICTIM PARTICIPATION IN RELEASE DECISIONS

Both the Correctional Service of Canada and the National Parole Board are required by legislation to administer offenders' sentences and make release decisions bearing in mind "information obtained from victims."⁴⁵ In addition, the Correctional Service must take all reasonable steps to obtain "existing information from the victim" including victim impact

⁴⁵ *Corrections and Conditional Release Act*, s. 4 and 101.

statements.⁴⁶ As was pointed out by the Canadian Resource Centre for Victims of Crime, details concerning harm suffered by victims can be germane to whether an offender will be referred by the Correctional Service for detention and/or ordered detained beyond his or her statutory release date by the National Parole Board.⁴⁷ Information from victims can also help the National Parole Board to assess the offender's understanding of the offence and to set the terms of any release that it might grant.⁴⁸

As previously discussed, victims can and sometimes do attend National Parole Board hearings as observers. However, they can be refused attendance on a number of grounds including the likelihood that their presence would disrupt the hearing or adversely affect the balance "between that person's or the public's interest in knowing and the public's interest in the effective reintegration of the offender into society". When deciding whether to permit observers to attend a Parole Board hearing, the Board must take into account the offender's view on the matter.⁴⁹ With few exceptions, any information from a victim that will be used by the Board in making its decision must also be made available to the offender.⁵⁰ The Canadian Resource Centre for Victims of Crime asked that information provided by victims be kept confidential by Correctional Services or the National Parole Board and not shared with the offender. They also recommended that victims be given the choice of presenting an oral or a written victim impact statement at parole hearings.⁵¹ In support of victim impact statements for the purposes of parole, Brenda MacDonald made the point at our National Forum that she wanted the Parole Board to know about her fears and the release conditions that she felt would be necessary:

"It was not something we put in our original victim impact statements because we were not thinking about sentencing or release at the time we wrote our first one."

As with victim impact statements provided for sentencing purposes, the Committee acknowledges that some victims may derive additional benefit from being able to address the National Parole Board and the offender directly about the impact of their victimization. The Committee also notes that the British Columbia Parole Board allows victims to present

⁴⁶ *Corrections and Conditional Release Act*, s. 23.

⁴⁷ Sections 129 and 130 of the *Corrections and Conditional Release Act* allow for review and possible detention beyond statutory release date of those inmates who are serving a sentence for a "serious drug offence" or a listed offence which caused death "or serious harm" to another.

⁴⁸ *Parole: Balancing Public Safety and Personal Responsibility*, National Parole Board, March 1994.

⁴⁹ *Corrections and Conditional Release Act*, s. 140.

⁵⁰ *Corrections and Conditional Release Act*, s. 141. The Board can refuse to divulge information that would jeopardize the safety of an individual, the security of an institution or the conduct of a lawful investigation.

⁵¹ *Balancing the Scales* (1998), p. 44.

oral statements. However, it must be borne in mind that many victims will wish no further contact with an offender or notice of his or her release opportunities or outcomes.

The Committee agrees that victims should never feel obliged to become involved in the release process, for reasons best expressed by National Forum participant Elizabeth Sheehy who said:

“...it’s important we not put too much responsibility on victims. That’s not appropriate. They shouldn’t be held accountable or responsible for the carriage of criminal justice.”

At the same time, we also believe that those victims who do wish to be kept informed and to attend National Parole Board hearings should be given every opportunity to do so.

To ensure that victims have that opportunity and are given advance notice of it, the Committee favours legislated procedural guidelines to make clear that victims have a presumptive right to attend National Parole Board hearings and to read an updated victim impact statement into the record. In those cases where a victim is unable to attend, the Board could accept his or her audiotaped or videotaped statement. The Parole Board would retain its jurisdiction to exclude victims and/or any other observers whose presence is likely to interfere with the Board’s function, or to create any other problems as now set out in section 140. In order to comply with natural justice requirements now codified in section 141 of the Act, the proposed victim impact statement could be filed with the Board in advance of the hearing so that offenders would have fair notice of the contents. With respect to the confidentiality of any other information victims might provide to the Correctional Service of Canada or the National Parole Board, the Committee is of the view that subsections 27(3) and 141(4) of the *Corrections and Conditional Release Act* strike an appropriate balance between the safety concerns of victims and an offender’s right to know the case against him or her.

RECOMMENDATION 15

The Committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to provide interested victims with an enhanced role in release proceedings before the National Parole Board including a presumptive right to attend release hearings and to read an updated victim impact statement into the record in person or by audiotape or videotape.

During the National Forum, the Committee learned that Correctional Services does not always notify victims that an offender has walked away or otherwise escaped from custody. We note that section 25 of the Act obliges the Service to provide the police with relevant information regarding the supervision of offenders and to notify the local police that an offender is about to be released conditionally to their jurisdiction. The Service is also obliged to notify the local police of an offender’s release following sentence expiry,

where there are reasonable grounds to believe that he or she will “pose a threat to any person.” However, subsection 26(1)(b)(vii) merely allows the Commissioner of Corrections to disclose to a victim who asks “whether the offender is in custody and, if not, the reason why the offender is not in custody.” In fairness, it must be noted that the Service may have no information concerning the whereabouts of any victim(s) who may be placed at risk by an offender’s escape. However, the Committee believes that the Correctional Service should be statutorily required to notify any victim who has asked to be kept informed of an inmate’s whereabouts. Of course those victims who wish to be kept informed would be responsible for keeping the Service informed as to their own whereabouts.

RECOMMENDATION 16

The Committee recommends that the *Corrections and Conditional Release Act* be amended to oblige the Correctional Service to notify victims (who have indicated a wish to be kept informed) of escapes and transfers, and the timing and conditions of temporary absences and any other form of supervised community release.

The Committee was told that some offenders have repeatedly used the mails to harass victims or their survivors. Even if this is an uncommon occurrence, attributable to a small minority of offenders, the Committee believes that there should be a well-publicized mechanism in place to provide the recipients of any such unwanted communication with a swift and efficient remedy.

As the Canadian Resource Centre for Victims of Crime pointed out in its submission to the Committee, section 95 of the Regulations under the *Corrections and Conditional Release Act* provides such a remedy. It allows an institutional head or his or her designate to “prevent an inmate from communicating with a person by mail or telephone” if the intended recipient submits a request in writing that he or she not receive any communication from the inmate.⁵² However, the Committee is concerned that there may be victims or other recipients of such communication who are not aware that such a request can be made. The Committee is also aware that the National Parole Board and the Solicitor General of Canada have published booklets and pamphlets intended to inform victims about the parole process and their rights to request and/or provide information concerning offenders. The Committee urges the Solicitor General of Canada or the Correctional Service to take similar steps to inform the public of their right to request that there be no communication to them by an inmate.

As a further measure to alert recipients to the source of unwanted communication, the Solicitor General of Canada should develop a mechanism for identifying inmate mail.

⁵² A parent or guardian may make the same request for an intended recipient who is a minor.

RECOMMENDATION 17

The Committee urges the Solicitor General of Canada to take further steps to prevent unwanted communications from inmates in federal institutions,

THE STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND HUMAN RIGHTS

has the honour to present its

TWELFTH REPORT (Interim Report)

Pursuant to Standing Order 108(2), your Committee has considered the subject matter of the Motion No. 168 (Victims' Bill of Rights).

Your Committee adopted the following Report with recommendations which read as follows:

The Committee has been considering the subject matter of Motion No. 168 (Victims' Bill of Rights) pursuant to Standing Order 108(2).

The Committee has heard several witnesses who made recommendations on how they would wish us to further study this matter. The Committee will, in this interim report, set out the process it wishes to follow in studying this important matter.

The Committee also has some interim recommendations for consideration by the Government to further victims' rights.

EXISTING SUPPORT FOR VICTIMS

The Committee is aware that in 1988, the then Minister of Justice entered into an agreement on victims' rights with his provincial and territorial counterparts. At that time, all Canadian ministers of Justice agreed to adopt a uniform policy statement of Victims' Rights which would, thereafter, be used to guide their legislative and administrative initiatives in the criminal justice area.

A copy of that statement is included as Appendix A to this interim report.

The Committee was informed that, while the statement of Victims' Rights was agreed to by the then Minister of Justice and considered to be part of official departmental policy, it has never been formally adopted by either the full Cabinet or the Parliament of Canada. Moreover, the fact that the statement of Victims' Rights is departmental policy has not been widely publicized. In the Committee's view, this lack of public information makes Government less accountable for its Victims' Rights policy.

RECOMMENDATIONS

The Committee makes the following recommendations:

1. That the Government of Canada formally adopt the principles set out in the statement of Victims' Rights contained in Appendix A to this report.
2. That the Government of Canada, in conjunction with provincial and territorial governments, explore ways to inform the Canadians about this policy and its application.

FURTHER STUDY

The Committee heard that there is a variety of victim-witness services in the provinces and territories and that program delivery from community to community is uneven. There have been some efforts by the federal, provincial and territorial ministers to share information and to coordinate services among jurisdictions. In spite of this, and in spite of the adoption by federal, provincial and territorial ministers of the statement of Victims' Rights in Appendix A, there remains dissatisfaction with the justice system on the part of victims and others.

RECOMMENDATION

The Committee makes the following recommendation:

1. That the Department of Justice be asked to review relevant federal statutes and identify legislative options that would enhance victims' ability to collect restitution orders and that the Department report back to this Committee during the first month of sittings after September 1, 1997.

AGREEMENT

The Committee agrees that it will undertake a national consultation on the issue of a Victims' Bill of Rights and that it will consult widely, giving special attention to the following:

- the funding of victim-witness programs;
- the need for legislation to support victims and witnesses;
- the best means to deliver services to victims and witnesses throughout the country; and
- other related issues.

At the conclusion of this consultation process, the Committee will report back to the House of Commons with its findings and recommendations.

Statement of Basic Principles of Justice for Victims of Crime

In recognition of the United Nations Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime, Federal and Provincial Ministers Responsible for Criminal Justice agree that the following principles should guide Canadian society in promoting access to justice, fair treatment and provision of assistance for victims of crime.

1. Victims should be treated with courtesy, compassion and with respect for their dignity and privacy and should suffer the minimum of necessary inconvenience from their involvement with the criminal justice system.
2. Victims should receive, through formal and informal procedures, prompt and fair redress for the harm which they have suffered.
3. Information regarding remedies and the mechanisms to obtain them should be made available to victims.
4. Information should be made available to victims about their participation in criminal proceedings and the scheduling, progress and ultimate disposition of the proceedings.
5. Where appropriate, the views and concerns of victims should be ascertained and assistance provided throughout the criminal process.
6. Where the personal interests of the victim are affected, the views or concerns of the victim should be brought to the attention of the court, where appropriate and consistent with criminal law and procedure.
7. Measures should be taken when necessary to ensure the safety of victims and their families and to protect them from intimidation and retaliation.
8. Enhanced training should be made available to sensitize criminal justice personnel to the needs and concerns of victims and guidelines developed, where appropriate, for this purpose.
9. Victims should be informed of the availability of health and social services and other relevant assistance so that they might continue to receive the necessary medical, psychological and social assistance through existing programs and services.
10. Victims should report the crime and cooperate with law enforcement authorities.

APPENDIX B

Victims in the Criminal Justice System: Issues Paper

PURPOSE

The House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights is conducting a wide-ranging consultation with Canadians in all parts of the country on the place of victims in the criminal justice system. This Issues Paper is intended to be a point of departure for those who participate in this consultation. The purpose of this process is to allow Canadians to make submissions and recommendations to the Committee to be considered by it in reporting its findings and recommendations for change to the House of Commons.

BACKGROUND

In April 1997, the predecessor to this Committee tabled an interim report on the subject matter of Motion No. 168 (Victims Bill of Rights).¹ In that report, the predecessor Committee undertook to conduct a national consultation on: the funding of victim-witness programs; the need for legislation to support victims and witnesses; the best means to deliver services throughout the country; and other related issues. This consultation is the fulfilment of that undertaking.

As in many other areas of the criminal justice system, there is a jurisdictional division of responsibilities in relation to victims — the federal government is responsible for criminal law, and the provinces are responsible for the administration of justice. Discussions of the issues set out in this paper have to bear in mind this jurisdictional division of responsibilities between the two orders of government.

Parliament has adopted victim-related measures in the *Criminal Code*, the *Corrections and Conditional Release Act*, and the *Young Offenders Act*. The *Criminal Code* contains provisions dealing with: victim impact statements; victim fine surcharges; victim restitution and compensation; and witness accommodation in court in particular circumstances. The *Corrections and Conditional Release Act* allows for the provision of offender information to victims by the Correctional Service of Canada and the National Parole Board, and for the attendance of victims as observers at Board hearings. The *Young Offenders Act*, by incorporating the relevant parts of the *Criminal Code*, allows for the consideration of victim impact statements in Youth Court.

All provinces and both territories have passed legislation, adopted policies, and/or put programs into place to deal with and provide for victims' rights, information provision,

support or other services, and/or victim compensation. The nature and extent of these initiatives varies from jurisdiction to jurisdiction.

ISSUES FOR CONSIDERATION

The following questions set out the issues about which the Committee would like to hear your views. This is not an exhaustive list — you are invited to make your opinions known on other issues you consider relevant to the place of victims in the criminal justice system, and the role of Parliament and the federal government.

The questions now follow.

- Are the victims services programs in your community adequate? If not, why not? How do they have to be changed? Do they require more resources?
- Are victims provided with an adequate level of information as cases proceed through the investigation and prosecution stages? What changes in law and policy are required?
- Are the *Criminal Code* provisions dealing with victim impact statements, victim fine surcharges, victim restitution and compensation, and the accommodation of witnesses in court in particular circumstances adequate? If not, what changes are required?
- Are the *Corrections and Conditional Release Act* provisions dealing with the provision of offender information to victims by the Correctional Service of Canada and the National Parole Board, and the presence of victims as observers at Board hearings adequate? If not, what changes are required?
- Are the *Young Offenders Act* provisions allowing for the consideration of victim impact statements adequate? If not, what changes are required? Are other changes in the youth justice system required to accommodate the needs and interests of victims? If so, what are they?

APPENDIX C

List of Briefs Received

Victims' Role in the Criminal Justice System

Barreau du Québec

Canadian Resource Centre for Victims of Crime

Steve Sullivan, Executive Director

Beyond Borders

Rosalind Prober

Boyd, Darlene

Dispute Resolution Centre for Ottawa-Carleton

Carole Eldridge, Executive Director

Fondation Mélanie Cabay

Mireille Bélisle

Fondation pour l'aide aux victimes d'actes de crime

Kathy Van Bronswyk, Executive Director

Flynn, Genevieve

French, Doug

Gage, Ann

Gander Women's Centre

Elaine Condon, Coordinator

Gordon, Charlotte

Government of Newfoundland and Labrador

Jacqueline Lake-Kavanagh, Provincial Manager

Government of Nova Scotia

Joanne Marriott-Thorne, Director

Government of Prince Edward Island

Mitchell Murphy, Minister of Community Affairs and Attorney General

Government of Saskatchewan

John Nilson, Q.C., Minister of Justice and Attorney General

John Howard Society of Manitoba

Graham Reddoch, Executive Director

Mothers Against Drunk Driving

Andrew Murie, Executive Director

Parkdale Community Watch

Susan D'Oliveira

Probation Officers Association of Ontario**Restorative Justice Community Relations**

Lawrence Smith

Victims' Voice

Wilma Derksen, Director

1

APPENDIX D

List of Witnesses

Victims' Role in the Criminal Justice System

Organizations and Individuals	Meeting	Date
Department of Justice Catherine Kane, Counsel	68	May 12, 1998
Ministry of the Attorney General for British Columbia Susanne Dahlin, Director	71	May 14, 1998
Department of Justice Catherine Kane, Counsel	72	May 14, 1998
Canadian Resource Centre for Victims of Crime Theresa McQuaig Steve Sullivan, Executive Director	78	June 3, 1998
Mothers Against Drunk Driving Joanne Jarvis, National Victims Services Coordinator Susan MacAskill, National President Susan McNab, Ottawa Chapter Co-founder	79	June 9, 1998
Dispute Resolution Centre for Ottawa-Carleton Carole Eldridge, Executive Director	80	June 9, 1998

APPENDIX E

List of Town Hall Meetings

Victims' Role in the Criminal Justice System

(Note: This Appendix includes only those Town Hall Meetings whose proceedings have been reported to the Committee.)

1. Date: April 7, 1998

Place: Dunnville, Ontario

Chair: John D. Maloney, MP

2. Date: April 8, 1998

Place: Lincoln, Ontario

Chair: John D. Maloney, MP

3. Date: April 9, 1998

Place: West Lincoln, Ontario

Chair: John D. Maloney, MP

4. Date: April 14, 1998

Place: Fort Erie, Ontario

Chair: John D. Maloney, MP

5. Date: April 15, 1998

Place: Port Colborne, Ontario

Chair: John D. Maloney, MP

6. Date: April 16, 1998

Place: Wainfleet, Ontario

Chair: John D. Maloney, MP

7. Date: May 28, 1998

Place: Burlington, Ontario

Chair: Paddy Torsney, MP

Panelists/Resource Persons:

Bruce Hillyer, Defence Attorney

Brian O'Marra, Crown Attorney

Priscilla de Villiers, President of CAVEAT

Joe Taylor, Staff Sergeant of Halton Regional Police

Shaughnessy Cohen, MP and Chair of the Justice Committee

8. Date: May 31, 1998

Place: Orillia, Ontario

Chair: Paul DeVillers, MP

Panelists/Resource Persons:

Patricia Hehn, Orillia and District Victim Crisis Services

Staff Sergeant Terry Nichols, Ontario Provincial Police

Peter Harte, Deputy Small Claims Judge, Part-Time Crown Prosecutor

Joanne Kaplinski, Ontario Criminal Injuries Compensation Board

Frank Lyons, Richmond Youth and Family Centre

The Honourable Robert Main, Ontario Provincial Court Judge

Liz Westcott, Green Haven Shelter

9. Date: June 1, 1998

Place: Stellarton, Nova Scotia

Chair: Peter G. MacKay, MP

Panelists/Resource Persons:

Kevin Scott, New Glasgow police officer

Judy Whitman, Government of Nova Scotia Victim Services Division

Karen O'Hara, New Glasgow Tearman House

Bob Whitman, New Leaf Program

Frank Demont, Defence Lawyer

Steve Sullivan, Canadian Resource Centre for Victims of Crime

10. Date: June 8, 1998

Place: Montréal, Québec

Co-Chairs: The Honourable Sheila Finestone, MP, and Eleni Bakopanos, MP

Panelists/Resource Persons:

Ross Hastings, Department of Criminology, University of Ottawa

Jenny Charest, Criminologist

Twinkle Rudeberg, Leave Out Violence (L.O.V.E.)

Mireille Bélisle, Mélanie Cabay Foundation

Michel Fréchette, Montréal Urban Community Police Service

Written Submissions were made by:

A Victims' Statements Summary

Denis LaFrance

Fondation pour l'aide aux victimes d'actes de crime (FAVAC)

Mélanie Cabay Foundation

11. Date: June 17, 1998

Place: Scarborough East, Ontario

Chair: John McKay, MP

Panelists/Resource Persons:

Priscilla de Villiers, Canadians Against Violence Everywhere and Advocating its Termination (CAVEAT)

Tim Danson, Lawyer

Barbara Hall, National Crime Prevention Centre

Carol Sparling, National Parole Board

Terry Spencer, Metropolitan Toronto Police Victims' Services

APPENDIX F

List of Participants

National Forum on Victims' Role in the Criminal Justice System

Participants	Meeting / Date
Allen, Nigel , Crown Attorney	Meeting 82 Monday, June 15, 1998
Blackstar, Arnold , Director Community Services	
Bloos, Marvin , President, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers	
Dahlin, Susanne , Director, Ministry of the Attorney General for British Columbia	
Derksen, Wilma , Director, Victims' Voice	
de Villiers, Priscilla , President, Canadians Against Violence Everywhere Advocating it's Termination	
Gaudreault, Arlène , Executive Director, "Association québécoise Plaidoyer-Victimes Inc."	
Goertzen, John , Chair, Niagara Victims Support Services	
Jarvis, Joanne , National Victims Services Coordinator, Mothers Against Drunk Driving	
Kainz, Lynn , Victims/Witness Assistance Coordinator, Ministry of the Attorney General of Ontario	
Lomer, Michael , Secretary, Criminal Lawyers Association of Ontario	
Louis, Kathy J. , Regional Vice-chairperson, National Parole Board	
Mandin-Kossowan, Colette , Chair, Canadians Against Violence Everywhere Advocating it's Termination	
Marriott-Thorne, Joanne , Director, Government of Nova Scotia	
McDonald, Brenda , Member of CAVEAT	
O'Hara, Karen , Executive Director, Tearman Society	
Prashaw, Rick , Communications Coordinator, Church Council on Justice and Corrections	

Participants	Meeting / Date
Quinn, Peter , Program Coordinator, RCMP – Victims Services	
Rosenfeldt, Gary , Executive Director, Victims of Violence International	
Roy, Michèle , Spokesperson, “Centres d’aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel”	
Rushant, Janet-Constable , Victims Services Coordinator, Government of Yukon Territories	
Sheehy, Elizabeth , Professor, University of Ottawa	
Sullivan, Steve , Executive Director, Canadian Resource Centre for Victims of Crime	
Turcotte, Rosalee	
Vogt, Joanne , Program participant, Community Justice Initiative	
Waller, Irvin , International Centre in the Prevention of Crime	
Whitman, Bob	
Wickins, Randy , Edmonton Police Service	
Allen, Nigel , Crown Attorney	Meeting 83 Tuesday, June 16, 1998
Berzins, Lorraine , Analyst Coordinator, Church Council on Justice and Corrections	
Blackstar, Arnold , Director Community Services	
Bloos, Marvin , President, Canadian Council of Criminal Defence Lawyers	
Dahlin, Susanne , Director, Ministry of the Attorney General for British Columbia	
Derksen, Wilma , Director, Victims’ Voice	
Gaudreault, Arlene , Executive Director, “Association québécoise Plaidoyer-Victimes Inc.”	
Goertzen, John , Chair, Niagara Victims Support Services	
Kainz, Lynn , Victims/Witness Assistance Coordinator, Ministry of the Attorney General of Ontario	
Lomer, Michael , Secretary, Criminal Lawyers Association of Ontario	

Participants	Meeting / Date
Louis, Kathy J. , Regional Vice-chairperson, National Parole Board	
Mandin-Kossowan, Colette , Chair, Canadians Against Violence Everywhere Advocating it's Termination	
Marriott-Thorne, Joanne , Director, Government of Nova Scotia	
McDonald, Brenda , Member of CAVEAT	
McNab, Susan , Ottawa Chapter Co-founder, Mothers Against Drunk Driving	
O'Hara, Karen , Executive Director, Tearman Society	
Quinn, Peter , Program Coordinator, RCMP – Victims Services	
Rosenfeldt, Gary , Executive Director, Victims of Violence International	
Roy, Michèle , Spokesperson, “Centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel”	
Rushant, Janet-Constable , Victims Services Coordinator, Government of Yukon Territories	
Sheehy, Elizabeth , Professor, University of Ottawa	
Sullivan, Steve , Executive Director, Canadian Resource Centre for Victims of Crime	
Turcotte, Rosalee	
Vogt, Joanne , Program participant, Community Justice Initiative	
Whitman, Bob	
Wickins, Randy , Edmonton Police Service	

APPENDIX G

Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power

Adopted by General Assembly resolution 40/34 of 29 November 1985

A. Victims of Crime

1. "Victims" means persons who, individually or collectively, have suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through acts or omissions that are in violation of criminal laws operative within Member States, including those laws proscribing criminal abuse of power.
2. A person may be considered a victim, under this Declaration, regardless of whether the perpetrator is identified, apprehended, prosecuted or convicted and regardless of the familial relationship between the perpetrator and the victim. The term "victim" also includes, where appropriate, the immediate family or dependants of the direct victim and persons who have suffered harm in intervening to assist victims in distress or to prevent victimization.
3. The provisions contained herein shall be applicable to all, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, age, language, religion, nationality, political or other opinion, cultural beliefs or practices, property, birth or family status, ethnic or social origin, and disability.

Access to justice and fair treatment

4. Victims should be treated with compassion and respect for their dignity. They are entitled to access to the mechanisms of justice and to prompt redress, as provided for by national legislation, for the harm that they have suffered.
5. Judicial and administrative mechanisms should be established and strengthened where necessary to enable victims to obtain redress through formal or informal procedures that are expeditious, fair, inexpensive and accessible. Victims should be informed of their rights in seeking redress through such mechanisms.
6. The responsiveness of judicial and administrative processes to the needs of victims should be facilitated by:

- (a) Informing victims of their role and the scope, timing and progress of the proceedings and of the disposition of their cases, especially where serious crimes are involved and where they have requested such information;
- (b) Allowing the views and concerns of victims to be presented and considered at appropriate stages of the proceedings where their personal interests are affected, without prejudice to the accused and consistent with the relevant national criminal justice system;
- (c) Providing proper assistance to victims throughout the legal process;
- (d) Taking measures to minimize inconvenience to victims, protect their privacy, when necessary, and ensure their safety, as well as that of their families and witnesses on their behalf, from intimidation and retaliation;
- (e) Avoiding unnecessary delay in the disposition of cases and the execution of orders or decrees granting awards to victims.

7. Informal mechanisms for the resolution of disputes, including mediation, arbitration and customary justice or indigenous practices, should be utilized where appropriate to facilitate conciliation and redress for victims.

Restitution

8. Offenders or third parties responsible for their behaviour should, where appropriate, make fair restitution to victims, their families or dependants. Such restitution should include the return of property or payment for the harm or loss suffered, reimbursement of expenses incurred as a result of the victimization, the provision of services and the restoration of rights.

9. Governments should review their practices, regulations and laws to consider restitution as an available sentencing option in criminal cases, in addition to other criminal sanctions.

10. In cases of substantial harm to the environment, restitution, if ordered, should include, as far as possible, restoration of the environment, reconstruction of the infrastructure, replacement of community facilities and reimbursement of the expenses of relocation, whenever such harm results in the dislocation of a community.

11. Where public officials or other agents acting in an official or quasi-official capacity have violated national criminal laws, the victims should receive restitution from the State whose officials or agents were responsible for the harm inflicted. In cases where the Government under whose authority the victimizing act or omission occurred is no longer in existence, the State or Government successor in title should provide restitution to the victims.

Compensation

12. When compensation is not fully available from the offender or other sources, States should endeavour to provide financial compensation to:

- (a) Victims who have sustained significant bodily injury or impairment of physical or mental health as a result of serious crimes;
- (b) The family, in particular dependants of persons who have died or become physically or mentally incapacitated as a result of such victimization.

13. The establishment, strengthening and expansion of national funds for compensation to victims should be encouraged. Where appropriate, other funds may also be established for this purpose, including in those cases where the State of which the victim is a national is not in a position to compensate the victim for the harm.

Assistance

14. Victims should receive the necessary material, medical, psychological and social assistance through governmental, voluntary, community-based and indigenous means.

15. Victims should be informed of the availability of health and social services and other relevant assistance and be readily afforded access to them.

16. Police, justice, health, social service and other personnel concerned should receive training to sensitize them to the needs of victims, and guidelines to ensure proper and prompt aid.

17. In providing services and assistance to victims, attention should be given to those who have special needs because of the nature of the harm inflicted or because of factors such as those mentioned in paragraph 3 above.

B. Victims of Abuse of Power

18. "Victims" means persons who, individually or collectively, have suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through acts or omissions that do not yet constitute violations of national criminal laws but of internationally recognized norms relating to human rights.

19. States should consider incorporating into the national law norms proscribing abuses of power and providing remedies to victims of such abuses. In particular, such remedies should include restitution and/or compensation, and necessary material, medical, psychological and social assistance and support.

20. States should consider negotiating multilateral international treaties relating to victims, as defined in paragraph 18.

21. States should periodically review existing legislation and practices to ensure their responsiveness to changing circumstances, should enact and enforce, if necessary, legislation proscribing acts that constitute serious abuses of political or economic power, as well as promoting policies and mechanisms for the prevention of such acts, and should develop and make readily available appropriate rights and remedies for victims of such acts.

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

The Committee requests that the Government provide a comprehensive response to its Report in accordance with Standing Order 109.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Justice and Human Rights (*Issues Nos. 10 and 11, which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Shaughnessy Cohen, M.P.
Chair.

BLOC QUÉBÉCOIS DISSENTING OPINION

DUPLICATION AND ENCROACHMENT: A NATIONAL STANDARD IN THE MAKING

Criminal behaviour is the source of many problems in our society. While it is difficult to list all the repercussions of crime, it is possible to identify the people who suffer from it most greatly: its victims. It is entirely justified to say that “[TRANSLATION] the victims of crime suffer because a criminal act has been committed. They are the reason for the existence and effectiveness of the criminal justice system. Their personal interests are affected by sentencing and related decisions. That is why it is increasingly recognized that their opinions must be taken into consideration and respected.”¹

This assertion, made by Professor Irvin Waller in a study commissioned by the Canadian Sentencing Commission could well have defined the terms for the discussions by the Standing Committee on Justice and Human Rights on the roles that victims of crime should play within the criminal justice system. At any event, this was the perspective in which the Bloc Québécois saw the mandate given the Committee to study this important issue. The Bloc considers that federal criminal law must be reviewed in detail to determine whether it responds adequately to the legitimate expectations of the victims of crime.

However, the study carried out by the Committee, and more precisely certain aspects of the resulting Report, are of concern to the Bloc Québécois. In our opinion, one of the Committee’s recommendations blurs the perception of some important constitutional and operational factors that should not be ignored. The Bloc has therefore decided to table a dissenting opinion on this recommendation, which could result in a new national standard on assistance to victims of crime.

RECOMMENDATION 3 OF THE COMMITTEE’S REPORT²

“The Committee recommends that the Minister of Justice establish a fully funded Office for Victims of Crime within the Department of Justice.”³

Recommendation 3 of the majority report, an extract from which is reproduced above, proposes that an agency be created to assist victims of crime. The functions of this agency would be identified jointly by an advisory committee and the federal Minister of Justice. Identification of the agency’s functions would be subject to consideration of the recommendations formulated by the Justice Committee in its Report.

First of all, let us make clear that neither the discussions in committee, nor the Committee's recommendations as set out in the Report, have enabled us to define clearly the role that such an "Office for Victims of Crime" might play. At most, the explanations have only served to feed our fears of being witnesses once again to encroachment by the federal government in an area of jurisdiction that is exclusively provincial. These fears will not be dissipated simply because the Report indicates its respect for provincial/territorial jurisdiction. For example, number 6 of the specific functions that the Report suggests the Office for Victims of Crime could perform (p. 18) shows clearly how far the Committee is from respecting the constitutional commitments that it referred to a few lines earlier.

In suggesting that the Office could "at the request of the Minister or of the Advisory Committee, review **any** matter related to crime victims" (our emphasis), the Justice Committee displays a careless generosity that is bound to leave the way open to encroachment on provincial jurisdiction. Obviously, to reach this conclusion, certain basic constitutional concepts must be understood, and we will discuss them at this point.

PROVINCIAL AREAS OF JURISDICTION

The Report's recommendation 3, to establish an Office for Victims of Crime, cannot be disassociated from the constitutional context, which has produced many provincial initiatives. The provinces may be justified in legislating assistance to victims of crime under section 92(14) of the *Constitution Act, 1867*: provincial jurisdiction over the "Administration of Justice" is frequently advanced to counter the federal government's power to make criminal law when a jurisdictional conflict occurs between the two levels of government. In adopting its *Crime Victims Compensation Act*, however, Quebec like several other provinces has legislated under its jurisdiction over "Property and Civil Rights," in other words under section 92(13) of the *Constitution Act, 1867*.

It follows that any service to victims of crime, other than those provided for under criminal law and procedure, where only the federal government has the power to legislate, come under provincial jurisdiction. This was why cooperation was established among Quebec's Commission de la santé et de la sécurité au travail [occupational health and safety board, or CSST], its Ministry of Justice and its Ministry of Finance to provide financial support to victims of crime under the *Crime Victims Compensation Act*. In addition, Quebec's Ministry of Justice funds help centres for crime victims, which offer them socio-legal services.

The Bloc Québécois cannot support recommendation 3 of the Report because it has not been shown that a national Office for Victims of Crime would not in the short or medium term have the effect of introducing "national standards" in an area where the provinces have exclusive jurisdiction. If the past is anything to go by, the Bloc is right to be suspicious.

FEDERAL JURISDICTION

In our opinion, the measures proposed in recommendation 3 of the Report do not correspond to the federal government's jurisdiction in the area of criminal law. Setting up an Office for Victims of Crime does not reflect the interpretation the courts have given to section 91(27) of the *Constitution Act, 1867*. Here is an extract from a ruling handed down recently by the Chief Justice of the Supreme Court that supports the Bloc Québécois' contention:

"Criminal law under s. 91(27) must attempt to achieve a criminal public purpose through **the imposition of prohibitions and penalties**. Colourable attempts to invade areas of provincial jurisdiction under the guise of criminal legislation will be declared *ultra vires*"⁴ (our emphasis).

Despite the limited scope that this judicial definition would seem to offer, it is the basis on which the federal government, and in particular the Liberal government, has regularly justified legislating in areas of provincial jurisdiction. Whether the environment (e.g. control of toxic substances) or health (e.g. Bill C-14 on offences involved in importing and selling potable water products), the federal government regularly intervenes in provincial areas on the pretext of penalizing anti-social behaviour. While out of all these interventions a few can be justified, the federal government's very wide powers in criminal matters remain a bone of contention when it appears that they are being used to regulate indirectly a sector of activity that is the responsibility of the provinces.

The Bloc Québécois is therefore of the opinion that establishing an Office for Victims of Crime, of which some of the functions are defined on pp. 17 and 18 of the Report, cannot be justified in the framework of Parliament's legislative and constitutional responsibilities⁵ for criminal law.

THE RELEVANCE OF A NATIONAL OFFICE FOR VICTIMS OF CRIME

Constitutional arguments alone do not exhaust the reasons for the Bloc Québécois' dissenting opinion on recommendation 3 of the Report. Although we are convinced that respect for distribution of powers serves the best interests of victims of crime, the Bloc Québécois considers that there are other reasons for being dubious about the value of the recommendation.

According to the members of the Committee, establishing an Office for Victims of Crime would promote the "exchange of information",⁶ the "development of strategies and education programs" in collaboration with other levels of government,⁷ and improve the administrative structure available to the Federal/Provincial/Territorial Working Groups on Victims of Crime.⁸ In our opinion, it is not necessary to set up a national Office for Victims of Crime in order to achieve these goals, which we agree are very worthwhile.

Instead, the Bloc Québécois considers that the existing cooperation among the various provincial, territorial and federal ministries and departments should be adequate for the realization of most of the objectives identified by the Committee in this section of its Report. From this point of view, the setting up of a national Office for Victims of Crime would only result in additional administrative expenditure that could be avoided if existing tools were used to better advantage.

It should be noted that Quebec has already set up an agency to assist victims of crime. The Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels sees to the **defence of victims' rights** recognized in Quebec's *Act respecting assistance for victims of crime*, and to the development of assistance programs. It also facilitates **cooperation** and **coordination** among individuals, groups and ministries that provide assistance to crime victims, and encourages the implementation of **information, awareness and training programs** centred on the rights and needs of victims and the services to which they have access.

From a strictly functional viewpoint, is it necessary to establish a national coordinating body, as proposed by recommendation 3 of the Report, when such structures already exist at the provincial level? The Bloc Québécois' answer to this question is No, while noting that it would be sensible for the federal government to transfer to the provinces the funds available for implementation of recommendation 3. In this way, as Suzanne Dahlin of the British Columbia Ministry of Justice pointed out when she appeared before the Committee,⁹ the provinces could use these new revenues to improve existing programs. The Bloc Québécois fully endorses this observation.

CONCLUSION

Victims of crime deserve to receive attention equal to the scale of the tragedy they have endured. Criminal justice policies can only be fair and equitable to the extent that they take the victims' interests into account. It is in this perspective that the Standing Committee on Justice and Human Rights should have approached the mandate that was entrusted to it.

The Liberal majority have carried out that mandate but not without undermining still further the fragile structure of distribution of constitutional powers. While a review of the *Criminal Code* and related laws clearly falls within Parliament's jurisdiction in matters of criminal law, it must be admitted on the other hand that the Committee has gone astray in focusing on the timeliness of establishing a national Office for Victims of Crime. Recommendation 3 of the Report opens the way to duplication of services already existing in a number of provinces.

Apart from the issue's strictly constitutional aspect, it could well be argued that duplication of services would not serve the best interests of victims of crime. Rather, it is by promoting cooperation among the various ministries and groups that it will be possible to

improve their lot. Instead of opting for new expenditures to establish an Office for Victims of Crime, the federal government should transfer the available funding to the provinces, which can administer them according to their requirements.

Michel Bellehumeur
Député de Berthier—Montcalm

Richard Marceau
Député de Charlesbourg

-
- ¹ Waller, I., *The Role of the Victim in Sentencing and Related Processes* (1986). Study prepared for the Canadian Sentencing Commission.
 - ² The Bloc Québécois' dissenting opinion centres on the establishment of a national Office for Victims of Crime as proposed in recommendation 3. Consequently, all other recommendations that refer to such an Office, i.e. recommendations 4 and 12, are also covered by this opinion.
 - ³ Standing Committee on Justice and Human Rights, Report #14.
 - ⁴ Opinion of Chief Justice Antonio Lamer in *R. v. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 217, paragraph 36.
 - ⁵ The federal government, as the executive arm, is also bound by distribution of powers.
 - ⁶ Suggestion #3, p. 17 of the Report.
 - ⁷ Suggestion #5, p. 18 of the Report.
 - ⁸ Suggestion #2, p. 17 of the Report.
 - ⁹ In response to questions from Michel Bellehumeur; see meeting #71 of the Standing Committee on Justice and Human Rights.

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 27, 1998

(Meeting No. 92)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Human Rights met at 9:07 a.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Chair, Shaughnessy Cohen, presiding.

Members of the Committee present: Eleni Bakopanos, Michel Bellehumeur, Chuck Cadman, Shaughnessy Cohen, Paul DeVillers, Ivan Grose, Derek Lee, Peter MacKay, John Maloney, Peter Mancini, Richard Marceau, John Reynolds, Jacques Saada.

In attendance: From the Library of Parliament: Marilyn Pilon, Researcher; Philip Rosen, Senior Analyst.

Witnesses: From the Department of Justice: Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy Section; Chris Ram, Counsel, Criminal Law Policy Section; Jodie Van Dieen, Counsel, Criminal Law Policy Section.

At 9:15 a.m., the Committee proceeded to sit in camera.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee continued its consideration of a draft report on the Victims' role in the criminal justice system.

It was agreed, — That the Draft Report, as amended, be concurred in.

It was agreed, — That the Chair be authorized to make such grammatical and editorial changes to the Report as may be necessary without changing the substance of the Report.

It was agreed, — That pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government provide a comprehensive response to this Report.

It was agreed, — That the Chair table the Report as the Fourteenth Report of the Committee.

At 9:30 a.m., the Committee proceeded to sit in public.

The Order of Reference dated Thursday, October 8, 1998, being read as follows:

ORDERED, — That Bill C-51, An Act to amend the Criminal Code, the Controlled drugs and the Substances Act and the Corrections and Conditional Release Act be now read a second time and referred to the Standing Committee on Justice and Human Rights.

The Chair called Clause 1.

The witnesses answered questions.

At 10:42 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ROGER PRÉFONTAINE
Clerk of the Committee

et la mise en liberté sous condition, soit maintenant lu une deuxième fois et renvoyé au Comité permanent de la justice et des droits de la personne.

Le président met l'article 1 en délibération.

Les témoins répondent aux questions.

À 10 h 42, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Comité,

ROGER PRÉFONTAINE

PROCES VERBAL

LE MARDI 27 OCTOBRE 1998
(Séance n° 92)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 9 h 07, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de Shaughnessy Cohen, présidente.

Membres du Comité présents : Eleni Bakopanos, Michel Bellehumeur, Chuck Cadman, Shaughnessy Cohen, Paul DeVillers, Ivan Grose, Derek Lee, Peter MacKay, John Maloney, Peter Mancini, Richard Marceau, John Reynolds, Jacques Saada.

Aussi présents : De la Bibliothèque du Parlement : Marilyn Pilon, attachée de recherche; Phillip Rosen, analyste principal.

Témoins : Du ministère de la Justice : Yvan Roy, avocat général principal, Section de la politique en matière de droit pénal; Chris Ram, conseiller juridique, Section de la politique en matière de droit pénal; Jodie Van Dieën, conseillère juridique, Section de la politique en matière de droit pénal.

À 9 h 15, le Comité s'apprête à siéger à huis clos.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité poursuit son examen d'une ébauche de rapport sur le rôle des victimes dans le système de justice pénal.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport, ainsi modifiée, soit adoptée.

Il est convenu, — Que la présidente soit autorisée à apporter au rapport les changements d'ordre grammatical et stylistique jugés nécessaires, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande que le gouvernement donne une réponse globale à ce rapport.

Il est convenu, — Que la présidente dépose le rapport en tant que Quatorzième rapport du Comité.

À 9 h 30, le Comité s'apprête à siéger en public.

Lecture est faite de l'ordre de renvoi du jeudi 8 octobre 1998 :

IL EST ORDONNÉ, — Que le projet de loi C-51, Loi modifiant le Code criminel, la Loi réglementant certaines drogues et autres substances et la Loi sur le système correctionnel

Cette importante mission, la majorité libérale l'aura accomplie non sans avoir écorché davantage le fragile partage des compétences constitutionnelles. En effet, si l'étude du *Code criminel* et des lois connexes s'inscrivait clairement dans le cadre des compétences du Parlement en matière criminelle, on doit admettre par contre que le Comité s'est égaré en se penchant sur l'opportunité d'établir un Bureau national des victimes d'actes criminels. La recommandation 3 du rapport ouvre la voie à une duplication des services existants dans plusieurs provinces.

Au-delà de l'aspect strictement constitutionnel que revêt cette question, on peut prétendre qu'un doublement de services ne servirait pas les intérêts des victimes d'actes criminels. C'est plutôt en favorisant la coopération entre les divers ministères et organismes qu'il sera possible d'améliorer leur sort. Ainsi, au lieu d'engager de nouvelles dépenses dans l'établissement d'un Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels, le gouvernement fédéral devrait transférer les fonds disponibles aux provinces qui sauront les administrer selon leurs besoins.

Michel Bellehumeur
Député de Berthier — Montcalm

Richard Marceau
Député de Charlesbourg

¹ Waller, I., *The Role of the Victim in the Sentencing and Related Processes*, (1986), étude préparée pour la Commission canadienne sur la détermination de la peine.

² L'opinion dissidente du Bloc Québécois porte sur l'établissement du Bureau des victimes d'actes criminels tel que proposé à la recommandation 3. Par voie de conséquence, toute autre recommandation faisant mention du Bureau des victimes d'actes criminels, soit les recommandations 4 et 12, sont visées par cette opinion.

³ Comité permanent de la justice et des droits de la personne, rapport # 14.

⁴ Opinion du Juge en chef Antonio Lamer dans : R. c. Hydro-Québec, [1997] 3 R.C.S. 217, paragraphe 36.

⁵ Le gouvernement fédéral, en tant que pouvoir exécutif, est aussi lié au partage des compétences.

⁶ Suggestion # 3 de la page 19 du rapport.

⁷ Suggestion # 5 de la page 19 du rapport.

⁸ Suggestion # 2 de la page 19 du rapport.

⁹ Voir séance # 71, Comité permanent de la justice et des droits de la personne, en réponse aux questions posées par Michel Bellehumeur.

Selon les membres du Comité, l'établissement du Bureau des victimes d'actes criminels favoriserait notamment « l'échange d'information »⁶, « l'élaboration de stratégies et de programmes d'éducation » en coopération avec les différents paliers de gouvernement⁷, ainsi que l'amélioration de la structure administrative en marge des Groupes de travail fédéral, provincial et territorial sur les victimes d'actes criminels⁸. Selon nous, il n'est pas nécessaire de mettre sur pied un Bureau national des victimes d'actes criminels afin d'assurer la réalisation de ces objectifs qui, nous en convenons, sont très importants.

Le Bloc Québécois estime plutôt que la coopération existante entre les différents ministères provinciaux, territoriaux et fédéral devrait permettre la réalisation de la plupart des objectifs identifiés par le Comité à la page 19 de son rapport. Dans cette perspective, la mise sur pied du Bureau des victimes d'actes criminels n'occasionnerait que des dépenses administratives supplémentaires pouvant être évitées si les outils actuellement disponibles étaient davantage valorisés.

À ce chapitre, soulignons que le Québec s'est doté d'un Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels qui veille à la **défense des droits des victimes** reconnus à la *Loi sur l'aide aux victimes d'actes criminels* et à l'élaboration de programmes d'aide. Cet organisme permet aussi la **concertation** et la **coordination** des personnes, organismes et ministères qui dispensent des services d'aide aux victimes. Enfin, le Bureau d'aide aux victimes d'actes criminels encourage la réalisation de **programmes d'information**, de **sensibilisation** et de **formation** traitant des droits et des besoins des victimes ainsi que des services auxquels elles ont accès.

Ainsi, d'un point de vue strictement fonctionnel, est-ce nécessaire d'établir un organisme de coordination national, comme le propose la recommandation 3 du rapport, sachant qu'il existe déjà de telles structures à l'échelle provinciale? Le Bloc Québécois répond par la négative à cette question tout en précisant qu'il serait judicieux que le gouvernement fédéral transfère aux provinces les fonds disponibles pour l'application de la recommandation 3. De cette façon, comme l'a souligné Suzanne Dahlin du ministère de la Justice de la Colombie-Britannique devant le Comité⁹, les provinces pourraient utiliser ces nouveaux revenus pour l'amélioration des programmes existants. Le Bloc Québécois endosse entièrement cette observation.

CONCLUSION

Les victimes d'actes criminels méritent qu'on leur porte une attention qui n'a d'égal que l'ampleur de la tragédie qu'elles ont vécue. Les politiques en matière de justice pénale ne peuvent être justes et équitables que dans la mesure où elles prennent en considération l'intérêt de la victime. C'est dans cette optique que le Comité permanent de la justice et des droits de la personne devait aborder le mandat qu'on lui avait confié.

pas pour effet d'instaurer, à court ou moyen terme, des « normes nationales » dans un domaine où les provinces sont entièrement compétentes. Si le passé est garant de l'avenir, mieux vaut se méfier.

LES COMPÉTENCES FÉDÉRALES

À notre avis, les mesures proposées à la recommandation 3 du rapport ne correspondent pas à la compétence du gouvernement fédéral en matière criminelle. En effet, la mise sur pied d'un Bureau des victimes d'actes criminels ne rejoint pas l'interprétation qu'ont donné les tribunaux à l'art. 91 (27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. À cet effet, nous transcrivons ici l'extrait d'une opinion rendue dernièrement par le Juge en chef de la Cour suprême et ce, en guise d'appui aux prétentions du Bloc Québécois :

« Le droit criminel au sens du par. 91 (27) doit tenter d'atteindre un objectif public en matière criminelle par **l'imposition d'interdictions et de peines**. Les tentatives déguisées d'empiéter sur des champs de compétence provinciale sous le couvert d'une loi criminelle seront déclarées inconstitutionnelles »⁴ (nous soulignons).

Malgré la portée étroite que semble revêtir cette définition jurisprudentielle, c'est sur cette base que le gouvernement fédéral, et plus particulièrement le gouvernement libéral, se permet régulièrement de légiférer dans les champs provinciaux. Que ce soit au niveau environnemental (ex : contrôle des substances toxiques dans l'environnement) ou en matière de santé (ex : projet de loi C-14 concernant les infractions en matière d'importation et de vente de produits reliés à l'eau potable), le gouvernement fédéral intervient régulièrement dans le domaine provincial sous prétexte de vouloir stigmatiser des conduites antisociales. Or, si du nombre de ces interventions quelques-unes peuvent être justifiées, le très large pouvoir du gouvernement fédéral en matière criminelle demeure un contentieux important lorsqu'il appert que ce dernier vise indirectement à réglementer un secteur d'activité relevant des provinces.

Ainsi, le Bloc Québécois est d'avis que l'établissement du Bureau des victimes d'actes criminels, dont certaines fonctions sont définies à la page 19 du rapport, ne peut se justifier dans le cadre des obligations législatives et constitutionnelles du Parlement fédéral⁵ en matière criminelle.

LA PERTINENCE DU BUREAU DES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS

Les arguments constitutionnels ne traduisent pas, à eux seuls, l'opinion dissidente du Bloc Québécois à l'endroit de la recommandation 3 du rapport. Bien qu'il soit convaincu que le respect du partage des compétences sert les intérêts des victimes d'actes criminels, le Bloc Québécois considère qu'il existe d'autres motifs lui permettant de douter du bien-fondé de ladite recommandation.

Tout d'abord, précisons que ni les discussions en comité, ni lesdites suggestions du Comité contenues dans le rapport nous ont permis de définir clairement le rôle que pourrait jouer un « Bureau des victimes d'actes criminels ». Tout au plus, ces explications n'ont servi qu'à nourrir nos craintes d'être témoins, à nouveau, d'un empiètement du gouvernement fédéral dans un champ de compétence qui relève exclusivement des provinces. Ces inquiétudes ne sauraient se dissiper du seul fait que le rapport fasse mention du respect des compétences constitutionnelles. Par exemple, il suffit de se reporter à la page 19 du rapport, plus précisément au point 6 de l'énumération des rôles que pourrait jouer le Bureau des victimes d'actes criminels, pour constater à quel point le Comité est loin de respecter les engagements constitutionnels qu'il a pris soin de rédiger quelques lignes auparavant.

En effet, en précisant que le Bureau pourrait « à la demande du ministre ou du conseil consultatif, examiner **tout** sujet lié aux victimes d'actes criminels » (nous soulignons), le Comité de la justice fait preuve d'une générosité telle que nous aurons droit sans aucun doute à un empiètement des compétences provinciales. Évidemment, pour en venir à cette conclusion, il faut connaître quelques notions constitutionnelles de base que nous nous permettons ici d'aborder.

LES COMPÉTENCES PROVINCIALES

La recommandation 3 du rapport du Comité, soit l'établissement du Bureau des victimes d'actes criminels, ne peut être dissociée du contexte constitutionnel d'où émanent de nombreuses initiatives provinciales. À cet effet, les provinces seraient peut-être justifiées de légiférer en matière d'aide aux victimes d'actes criminels en vertu du paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette compétence provinciale en matière d'administration de la justice est fréquemment opposée au pouvoir fédéral en matière criminelle lorsqu'un conflit juridictionnel est soulevé entre les deux paliers législatifs. Or, en adoptant la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*, le Québec, à l'instar de quelques provinces, a plutôt légiféré en vertu de sa compétence relative à « la propriété et les droits civils », soit en regard de l'art. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

En conséquence, tout service aux victimes d'actes criminels, outre ceux prévus par le droit et la procédure criminels où seul le fédéral est apte à légiférer, relève de la compétence des provinces. C'est ainsi qu'une coopération fut établie au Québec entre la Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST), le ministère de la Justice et le ministère des Finances afin d'apporter un support financier aux victimes en application de la *Loi sur l'indemnisation des victimes d'actes criminels*. De plus, le ministère de la Justice du Québec finance les centres d'aide aux victimes d'actes criminels qui offrent des services de nature socio-judiciaires aux victimes.

Le Bloc Québécois ne saurait donner son aval à la recommandation 3 du rapport considérant qu'il n'a pas été démontré qu'un Bureau des victimes d'actes criminels n'aura

OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS

DÉDOUBLEMENT ET EMPIÈTEMENT : LA NAISSANCE D'UNE NORME NATIONALE

La criminalité est source de nombreux problèmes dans notre société. S'il est difficile de répertorier toutes les répercussions qu'engendre un tel phénomène, il est toutefois possible d'identifier ceux et celles qui en souffrent le plus : les victimes. L'affirmation suivante est donc tout à fait justifiée : « Les victimes souffrent à la suite d'un acte criminel. Elles sont les raisons de l'existence et de l'efficacité de la justice pénale. Leurs intérêts personnels sont affectés par la détermination de la peine et les décisions connexes. C'est pourquoi on reconnaît de plus en plus que leurs opinions doivent être prises en considération et respectées¹. »

Cette affirmation, rendue par le professeur Irvin Waller dans une étude commandée par la Commission canadienne sur la détermination de la peine, aurait très bien pu jeter les bases des discussions du Comité permanent de la justice et des droits de la personne relatives aux rôles des victimes au sein du système de justice pénale. C'est du moins à la lumière d'un point de vue semblable que le Bloc Québécois a perçu le mandat octroyé au Comité quant à l'étude de cette importante question. Ce dernier est en effet d'avis que la législation fédérale en matière criminelle doit faire l'objet d'un examen minutieux afin de déterminer si elle répond convenablement aux attentes légitimes des victimes d'actes criminels.

Néanmoins, l'étude effectuée par le Comité, et plus précisément certains aspects du rapport qui en découlent, préoccupent le Bloc Québécois. En effet, nous sommes d'avis qu'une des recommandations du Comité porte ombrage à d'importants facteurs constitutionnels et fonctionnels qu'on ne saurait ignorer. Ainsi, le Bloc Québécois a jugé bon de présenter une opinion dissidente relative à cette recommandation pouvant donner naissance à une nouvelle norme nationale en matière d'aide aux victimes d'actes criminels.

RECOMMANDATION 3 DU RAPPORT DU COMITÉ²

« Le Comité recommande que le ministre de la Justice établisse, à l'intérieur du ministère de la Justice, un Bureau des victimes d'actes criminels (...) »³.

La recommandation 3 du rapport majoritaire, dont un extrait est reproduit ci-haut, propose la mise sur pied d'un organisme d'aide aux victimes d'actes criminels dont les fonctions devraient être définies conjointement par un comité consultatif et le ministre fédéral de la Justice. Cette définition de tâche serait sujette à la prise en considération des suggestions formulées par le Comité de la justice dans le rapport.

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Le Comité demande au gouvernement de présenter une réponse globale conformément à l'article 109 du Règlement.

Un exemplaire des Procès-verbaux pertinents du Comité permanent de la justice et des droits de la personne (*fascicules nos 10 et 11, qui comprennent le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,
La présidente,

Shaughnessy Cohen, députée

B. Victimes d'abus de pouvoir

18. On entend par « victimes » des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi des préjudices, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle, ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions qui ne constituent pas encore une violation de la législation pénale nationale, mais qui représentent des violations des normes internationalement reconnues en matière de droits de l'homme.

19. Les États devraient envisager d'incorporer dans leur législation nationale des normes proscrivant les abus de pouvoir et prévoyant des réparations pour les victimes de tels abus. Parmi ces réparations devraient figurer notamment la restitution et l'indemnisation, ainsi que l'assistance et l'appui d'ordre matériel, médical, psychologique et social nécessaires.

20. Les États devraient envisager de négocier des conventions internationales multilatérales relatives aux victimes, selon la définition du paragraphe 18.

21. Les États devraient réexaminer périodiquement la législation et les pratiques en vigueur pour les adapter au besoin à l'évolution des situations, devraient adopter et appliquer, si nécessaire, des textes législatifs qui interdisent tout acte constituant un abus grave du pouvoir politique ou économique et qui encouragent les politiques et les mécanismes de prévention de ces actes et devraient prévoir des droits et des recours appropriés pour les victimes de ces actes et en garantir l'exercice.

remboursement des dépenses de réinstallation lorsque ces dommages entraînent la dislocation d'une communauté.

11. Lorsque des fonctionnaires ou d'autres personnes agissant à titre officiel ou quasi officiel ont commis une infraction pénale, les victimes doivent recevoir restitution de l'Etat dont relèvent les fonctionnaires ou les agents responsables des préjudices subis. Dans les cas où le gouvernement sous l'autorité duquel s'est produit l'acte ou l'omission à l'origine de la victimisation n'existe plus, l'Etat ou gouvernement successeur en titre doit assurer la restitution aux victimes.

Indemnisation

12. Lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir une indemnisation complète auprès du délinquant ou d'autres sources, les Etats doivent s'efforcer d'assurer une indemnisation financière :

- a) Aux victimes qui ont subi un préjudice corporel ou une atteinte importante à leur intégrité physique ou mentale par suite d'actes criminels graves;
- b) A la famille, en particulier aux personnes à la charge des personnes qui sont décédées ou qui ont été frappées d'incapacité physique ou mentale à la suite de cette victimisation.

13. Il faut encourager l'établissement, le renforcement et l'expansion de fonds nationaux d'indemnisation des victimes. Selon que de besoin, il conviendrait d'établir d'autres fonds et indemnisation notamment dans les cas où l'Etat dont la victime est ressortissante n'est pas en mesure de la dédommager.

Services

14. Les victimes doivent recevoir l'assistance matérielle, médicale, psychologique et sociale dont elles ont besoin par la voie d'organismes étatiques bénévoles, communautaires et autochtones.

15. Les victimes doivent être informées de l'existence de services de santé, de services sociaux et d'autres formes d'assistance qui peuvent leur être utiles, et doivent y avoir facilement accès.

16. Le personnel des services de police, de justice et de santé ainsi que celui des services sociaux et des autres services intéressés doit recevoir une formation qui le sensibilise aux besoins des victimes, ainsi que des instructions visant à garantir une aide prompte et appropriée pour les victimes.

17. Lorsqu'on fournit des services et de l'aide aux victimes, il faut s'occuper de ceux qui ont des besoins spéciaux en raison de la nature du préjudice subi ou de facteurs tels que ceux mentionnées au paragraphe 3 ci-dessus.

6. La capacité de l'appareil judiciaire et administratif de répondre aux besoins des victimes doit être améliorée :

a) En informant les victimes de son rôle et des possibilités de recours qu'il offre, des dates et du déroulement des procédures et de l'issue de leurs affaires, spécialement lorsqu'il s'agit d'actes criminels graves et lorsqu'elles ont demandé ces informations;

b) En permettant que les vues et les préoccupations des victimes soient présentées et examinées aux phases appropriées des instances, lorsque leurs intérêts personnels sont en cause, sans préjudice des droits de la défense, et dans le cadre du système de justice pénale du pays;

c) En fournissant l'assistance voulue aux victimes pendant toute la procédure;

d) En prenant des mesures pour limiter autant que possible les difficultés rencontrées par les victimes, protéger au besoin leur vie privée et assurer leur sécurité, ainsi que celle de leur famille et de leurs témoins, en les préservant des manœuvres d'intimidation et des représailles;

e) En évitant les délais inutiles dans le règlement des affaires et dans l'exécution des décisions ou arrêts accordant réparation aux victimes.

7. Les moyens non judiciaires de règlement des différends, y compris la médiation, l'arbitrage et les pratiques de droit coutumier ou les pratiques autochtones de justice, doivent être utilisés, s'il y a lieu, pour faciliter la conciliation et obtenir réparation pour les victimes.

Obligation de restitution et de réparation

8. Les auteurs d'actes criminels ou les tiers responsables de leur comportement doivent, en tant que de besoin, réparer équitablement le préjudice causé aux victimes, à leur famille ou aux personnes à leur charge. Cette réparation doit inclure la restitution des biens, une indemnité pour le préjudice ou les pertes subis, le remboursement des dépenses engagées en raison de la victimisation, la fourniture de services et le rétablissement des droits.

9. Les gouvernements doivent réexaminer leurs pratiques, règlements et lois pour faire de la restitution une sentence possible dans les affaires pénales, s'ajoutant aux autres sanctions pénales.

10. Dans tous les cas où des dommages graves sont causés à l'environnement, la restitution doit inclure autant que possible la remise en état de l'environnement, la restitution de l'infrastructure, le remplacement des équipements collectifs et le

ANNEXE G

Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 40/34 du 29 novembre 1985

A. Victimes de la criminalité

1. On entend par « victimes » des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle, ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omissions qui entraînent les lois pénales en vigueur dans un Etat Membre, y compris celles qui proscrivent les abus criminels de pouvoir.

2. Une personne peut être considérée comme une « victime », dans le cadre de la présente Déclaration, que l'auteur soit ou non identifié, arrêté, poursuivi ou déclaré coupable, et quels que soient ses liens de parenté avec la victime. Le terme « victime » inclut aussi, le cas échéant, la famille proche ou les personnes à la charge de la victime directe et les personnes qui ont subi un préjudice en intervenant pour venir en aide aux victimes en détresse ou pour empêcher la victimisation.

3. Les dispositions de la présente section s'appliquent à tous, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, d'âge, de langue, de religion, de nationalité, d'opinion politique ou autre, de croyances ou pratiques culturelles, de fortune, de naissance ou de situation de famille, d'origine ethnique ou sociale et de capacité physique.

Accès à la justice et traitement équitable

4. Les victimes doivent être traitées avec compassion et dans le respect de leur dignité. Elles ont droit à l'accès aux instances judiciaires et à une réparation rapide du préjudice qu'elles ont subi, comme prévu par la législation nationale.

5. Il faut établir et renforcer, si nécessaire, des mécanismes judiciaires et administratifs permettant aux victimes d'obtenir réparation au moyen de procédures officielles ou non qui soient rapides, équitables, peu coûteuses et accessibles. Les victimes doivent être informées des droits qui leur sont reconnus pour chercher à obtenir réparation par ces moyens.

Participants	Réunion / Date
--------------	----------------

Vogt, Joanne, participante au programme, « Community Justice Initiative »

Whitman, Bob

Wickins, Randy, Service de police d'Edmonton

Participants	Réunion / Date
--------------	----------------

Gaudreau, Arène, directrice exécutive, Association québécoise Plaidoyer-Victimes Inc.

Goertzen, John, président, « Niagara Victims Support Services »

Kainz, Lynn, coordonnatrice du programme judiciaire d'aide aux victimes et témoins, Ministère du procureur général de l'Ontario

Lomer, Michael, secrétaire, « Criminal Lawyers Association of Ontario »

Louis, Kathy J., vice-présidente régionale, Commission nationale des libérations conditionnelles

Mandin-Kossowan, Colette, présidente, Canadiens contre la violence partout recommandant sa révocation

Marriott-Thorne, Joanne, directrice, Gouvernement de la Nouvelle-Écosse

McDonald, Brenda, membre de CAVAT

McNab, Susan, co-fondatrice de la section d'Ottawa

O'Hara, Karen, directrice exécutive, « Tearman Society »

Prashaw, Rick, coordonnateur des communications, Conseil des églises pour la justice et la criminologie

Quinn, Peter, coordonnateur des programmes, GRC – Services aux victimes

Rosenfeldt, Gary, directeur exécutif, « Victims of Violence International »

Roy, Michèle, porte-parole, Centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel

Rushant, Janet-Constable, coordonnatrice des services aux victimes, Gouvernement des Territoires du Yukon

Sheehy, Elizabeth, professeur, Université d'Ottawa

Sullivan, Steve, directeur exécutif, Centre canadien de ressources pour les victimes de crime

Turcotte, Rosalee

McDonald, Brenda, membre de CAVAT

O'Hara, Karen, directrice exécutive, « Tearman Society »

Prashaw, Rick, coordonnateur des communications, Conseil des églises pour la justice et la criminologie

Quinn, Peter, coordonnateur des programmes, GRC — Services aux victimes

Rosenfeldt, Gary, directeur exécutif, « Victims of Violence International »

Roy, Michèle, porte-parole, Centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel

Rushant, Janet-Constable, coordonnatrice des services aux victimes, Gouvernement des Territoires du Yukon

Sheehy, Elizabeth, professeur, Université d'Ottawa

Sullivan, Steve, directeur exécutif, Centre canadien de ressources pour les victimes de crime

Turcotte, Rosalee

Vogt, Joanne, participante au programme, « Community Justice Initiative »

Waller, Irvin, « International Centre in the Prevention of Crime »

Whitman, Bob

Wickins, Randy, Service de police d'Edmonton

Allen, Nigel, procureur de la couronne

Réunion 83

le mardi 16 juin 1998

Berzins, Lorraine, coordinatrice des analyses, Conseil des églises pour la justice et la criminologie

Blackstar, Arnold, directeur de services communautaires

Bloos, Marvin, président, « Canadian Council of Criminal Defence Lawyers »

Dahlin, Susanne, directrice, Ministère du procureur général de la Colombie-Britannique

Derksen, Wilma, directrice, « Victims' Voice »

ANNEXE F Liste des participants Forum national sur le rôle des victimes au sein du système de justice pénale

Participants	Réunion / Date
Allen, Nigel, procureur de la couronne	Réunion 82
	le lundi 15 juin 1998

Blackstar, Arnold, directeur de services communautaires

Bloos, Marvin, président, « Canadian Council of Criminal Defence Lawyers »

Dahlin, Susanne, directrice, Ministère du procureur général de la Colombie-Britannique

Derksen, Wilma, directrice, « Victims' Voice »

de Villiers, Priscilla, présidente, Canadiens contre la violence partout recommandant sa révocation

Gaudreault, Ariène, directrice exécutive, Association québécoise Plaidoyer-Victimes Inc.

Goertzen, John, président, « Niagara Victims Support Services »

Jarvis, Joanne, coordonnatrice nationale pour les services aux victimes, « Mothers Against Drunk Driving »

Kainz, Lynn, coordonnatrice du programme judiciaire d'aide au victimes et témoins, Ministère du procureur général de l'Ontario

Lomer, Michael, secrétaire, « Criminal Lawyers Association of Ontario »

Louis, Kathy J., vice-présidente régionale, Commission nationale des libérations conditionnelles

Mandin-Kossowan, Colette, présidente, Canadiens contre la violence partout recommandant sa révocation

Marriott-Thorne, Joanne, directrice, Gouvernement de la Nouvelle-Écosse

Karen O'Hara, New Glasgow Tearman House
Bob Whitman, New Leat Program
Frank Demont, avocat de la défense
Steve Sullivan, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes

10. Date : 8 juin 1998

Endroit : Montréal (Québec)

Coprésidentes : L'honorable Sheila Finestone, députée, et Eleni Bakopanos, députée

Participants/personnes-ressources :

Ross Hastings, Département de criminologie, Université d'Ottawa
Jenny Charest, criminologue
Twinkie Rudeberg, Leave Out Violence (L.O.V.E.)
Mireille Bélisie, Fondation Mélanie Cabay
Michel Fréchette, Service de police de la communauté urbaine de Montréal

Mémoires écrits présentés par :

Un résumé de déclarations de victimes
Denis LaFrance
Fondation pour l'aide aux victimes d'actes criminels (FAVAC)
Fondation Mélanie Cabay

11. Date : 17 juin 1998

Endroit : Scarborough-Est (Ontario)

Président : John MacKay, député

Participants/personnes-ressources :

Priscilla de Villiers, Canadiens contre la violence partout recommandant sa
révocation (CAVEAT)

Tim Danson, avocat

Barbara Hall, Conseil national de prévention du crime

Carol Sparling, Commission nationale des libérations conditionnelles
Terry Spencer, Services aux victimes de la police du Grand Toronto

7. Date : 28 mai 1998

Endroit : Burlington (Ontario)

Présidente : Paddy Torsney, députée

Participants/personnes-ressources :

Bruce Hilliyer, procureur de la défense

Brian O'Marra, procureur de la Couronne

Priscilla de Villiers, présidente de CAVAT

Joe Taylor, sergent d'état-major de la police régionale de Halton

Shaughnessy Cohen, députée et présidente du Comité de la justice

8. Date : 31 mai 1998

Endroit : Orillia (Ontario)

Président : Paul Devillers, député

Participants/personnes-ressources :

Patricia Hehn, Orillia and District Victim Crisis Services

Sergent d'état-major Terry Nichols, police provinciale de l'Ontario

Peter Harte, juge suppléant à la Cour des petites créances, procureur de la Couronne à temps partiel

Joanne Kaplinski, Commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels de l'Ontario

Frank Lyons, Richmond Youth and Family Centre

L'honorable Robert Main, juge de la Cour provinciale de l'Ontario

Liz Westcott, Green Haven Shelter

9. Date : 1^{er} juin 1998

Endroit : Stellarton (Nouvelle-Écosse)

Président : Peter G. MacKay, député

Participants/personnes-ressources :

Kevin Scott, agent de police de New Glasgow

Judy Whitman, Division des services aux victimes, gouvernement de la Nouvelle-Écosse

ANNEXE E

Liste des réunions locales

Rôle des victimes

au sein du système de justice pénale

(Note : La présente annexe fait uniquement état des réunions locales dont la tenue a été signalée au Comité.)

1. Date : 7 avril 1998

Endroit : Dunnville (Ontario)

Président : John D. Maloney, député

2. Date : 8 avril 1998

Endroit : Lincoln (Ontario)

Président : John D. Maloney, député

3. Date : 9 avril 1998

Endroit : West Lincoln (Ontario)

Président : John D. Maloney, député

4. Date : 14 avril 1998

Endroit : Fort Erie (Ontario)

Président : John D. Maloney, député

5. Date : 15 avril 1998

Endroit : Port Colborne (Ontario)

Président : John D. Maloney, député

6. Date : 16 avril 1998

Endroit : Wainfleet (Ontario)

Président : John D. Maloney, député

ANNEXE D Liste des témoins Rôle des victimes au sein du système de justice pénale

Associations et particuliers	Réunion	Date
------------------------------	---------	------

Ministère de la Justice	68	12 mai 1998
Catherine Kane, avocate		
Ministère du procureur général de la Colombie-Britannique	71	14 mai 1998
Susanne Dahlin, directrice		
Ministère de la justice	72	14 mai 1998
Catherine Kane, avocate		
Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes	78	3 juin 1998
Theresa McQuaig		
Steve Sullivan, directeur exécutif		
« Mothers Against Drunk Driving »	79	9 juin 1998
Joanne Jarvis, coordonnatrice nationale pour les services aux victimes		
Susan MacAskill, présidente nationale		
Susan McNab, co-fondatrice de la section d'Ottawa		
Centre pour la résolution de disputes d'Ottawa-Carleton	80	9 juin 1998
Carole Eldridge, directrice exécutive		

Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
Joanne Marriott-Thorn, directrice

Gouvernement de Terre-Neuve et Labrador
Jacqueline Lake-Kavanagh, gestionnaire provinciale

Mothers Against Drunk Driving
Andrew Murie, directeur exécutif

Parkdale Community Watch
Susan D'Oliveira

Restorative Justice Community Relations
Lawrence Smith

Société John Howard du Manitoba
Graham Reddoch, directeur exécutif

Victims' Voice
Wilma Derksen, directrice

ANNEXE C

Mémoires reçus Rôle des victimes au sein du système de justice pénale

Association des agents de probation de l'Ontario

Barreau du Québec

Beyond Borders

Rosalind Prober
Boyd, Darlene

Centre canadien de ressources pour les victimes de
crimes

Steve Sullivan, directeur exécutif

Centre pour la résolution de disputes
d'Ottawa-Carleton

Carole Eldridge, directrice exécutive

Fondation Mélanie Cabay

Mireille Bélisle

Fondation pour l'aide aux victimes d'actes de crime

Kathy Van Bronswyk, directrice exécutive

Flynn, Genevieve

French, Doug

Gage, Ann

Gander Women's Centre

Elaine Gondon, coordinatrice

Gordon, Charlotte

Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard

Mitchell Murphy, ministre des Affaires communautaires et
procureur général

Gouvernement de Saskatchewan

John Nilson, c.r., ministre de la justice et procureur général

contrevenants, en reprenant les parties pertinentes du *Code criminel*, permet de tenir compte des déclarations des victimes dans les causes jugées par un tribunal pour adolescents.

Les provinces et les territoires ont tous des lois, des politiques et des programmes concernant les droits des victimes, la prestation de renseignements, la fourniture de services de soutien ou autres, ou encore l'indemnisation des victimes. La nature et la portée de telles initiatives varient d'une sphère de compétence à l'autre.

ASPECTS À EXAMINER

Les questions qui suivent cernent les sujets sur lesquels le Comité aimerait entendre votre opinion. Comme il ne s'agit pas d'une liste exhaustive, n'hésitez pas à vous exprimer sur d'autres aspects que vous considérez pertinents par rapport au rôle des victimes dans le système de justice pénale ainsi qu'au rôle du Parlement et du gouvernement fédéral.

- Les programmes de services aux victimes dans votre collectivité sont-ils adéquats? Si ce n'est pas le cas, pourquoi? Quels changements faudrait-il apporter? Ont-ils besoin de plus de ressources?

- Les victimes reçoivent-elles suffisamment d'informations durant l'enquête et la poursuite? Quels changements faudrait-il apporter à la loi et à la politique?
- Les dispositions du *Code criminel* ayant trait aux déclarations des victimes, aux suramendes compensatoires, au dédommagement des victimes et à la prise en compte de certains de leurs besoins particuliers sont-elles suffisantes? Si ce n'est pas le cas, quels changements faudrait-il apporter?

- Les dispositions de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* concernant la transmission, par le Service correctionnel du Canada et la Commission des libérations conditionnelles, de renseignements sur les détenus aux victimes ainsi que la présence de ces dernières aux audiences de la Commission à titre d'observateurs sont-elles adéquates? Si ce n'est pas le cas, quels changements faudrait-il apporter?

- Les dispositions de la *Loi sur les jeunes contrevenants* permettant de tenir compte des déclarations des victimes dans les causes jugées par un tribunal pour adolescents sont-elles adéquates? Si ce n'est pas le cas, quels changements faudrait-il apporter? Faudrait-il apporter d'autres changements au système de justice pour les jeunes afin de satisfaire les besoins et intérêts des victimes? Le cas échéant, lesquels?

ANNEXE B

Les victimes et le système de justice pénale : document de réflexion

BUT

Le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes effectue une vaste consultation auprès des Canadiens de toutes les régions du pays concernant le rôle des victimes dans le système de justice pénale. Le présent document servira de point de départ à ceux qui participent à cette consultation. Le processus devrait permettre aux Canadiens de faire des présentations et des recommandations que le Comité prendra en considération lorsqu'il soumettra ses conclusions et propositions de changements à la Chambre des communes.

CONTEXTE

En avril 1997, le prédécesseur du présent Comité déposait un rapport intérimaire concernant l'objet de la motion n° 168 (Déclaration des droits des victimes). Dans son rapport, l'ancien Comité s'engageait à mener une consultation nationale sur le financement des programmes destinés aux victimes-témoins, la nécessité d'une loi pour aider les victimes et témoins, la meilleure façon de fournir des services aux victimes et témoins dans tout le pays, et d'autres questions connexes. L'actuelle consultation a pour but de remplir cet engagement.

Comme dans bon nombre d'autres domaines du système de justice pénale, il existe, par rapport aux victimes, un partage des responsabilités : le gouvernement fédéral s'occupe du droit pénal et les provinces, de l'administration de la justice. L'examen des sujets soulevés dans le présent document doit tenir compte de ce partage des compétences entre les deux ordres de gouvernement.

Le Parlement a adopté des mesures concernant les victimes dans le *Code criminel*, dans la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* ainsi que dans la *Loi sur les jeunes contrevenants*. Le *Code criminel* contient des dispositions sur les déclarations des victimes, les suramendes compensatoires, de dédommagement des victimes et la prise en compte de certains besoins particuliers des victimes. La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* permet au Service correctionnel du Canada et à la Commission des libérations conditionnelles de fournir aux victimes des renseignements sur les détenus, et elle autorise également les victimes à assister aux audiences de la Commission à titre d'observateurs. Enfin, la *Loi sur les jeunes*

10. Les victimes devraient signaler les crimes dont elles ont été la cible et coopérer avec les autorités chargées de l'application des lois.

Énoncé de principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes d'actes criminels

En reconnaissance de la Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité adoptée par les Nations Unies, les ministres fédéral et provinciaux compétents en matière de justice pénale conviennent que la société canadienne devrait s'inspirer des principes énoncés ci-après afin de mieux assurer aux victimes d'actes criminels la justice, le traitement équitable et l'aide dont elles ont besoin.

1. Les victimes devraient être traitées avec courtoisie, compassion et dans le respect de leur dignité et de leur intimité, et leur participation au travail de l'appareil de justice pénale devrait leur causer le moins d'inconvénients possible.
2. Les victimes devraient avoir droit, par des moyens formels et informels, à la réparation prompte et équitable des torts qui leur ont été causés.
3. Les victimes devraient recevoir toute l'information voulue sur les recours à leur disposition et sur les moyens de s'en prévaloir.
4. Les victimes devraient recevoir toute l'information voulue sur leur participation aux procédures pénales et sur l'échéancier, le progrès et le résultat final de ces dernières.

5. Au besoin, l'appareil pénal devrait s'enquérir des opinions et des préoccupations des victimes et leur fournir l'aide dont elles ont besoin tout au long des procédures.
6. Lorsqu'il est porté atteinte aux intérêts personnels d'une victime d'actes criminels, ses opinions et préoccupations devraient être signalées au tribunal lorsque c'est indiqué et conforme au droit et à la procédure pénaux.

7. Au besoin, des mesures devraient être prises pour assurer la sécurité des victimes d'actes criminels et de leurs familles et les mettre à l'abri de l'intimidation et des représailles.
8. Le personnel de l'appareil de justice pénale devrait recevoir une formation poussée propre à le sensibiliser aux besoins et aux préoccupations des victimes d'actes criminels, et il y aurait lieu d'élaborer, au besoin, des lignes directrices en ce sens.

9. Les victimes devraient être informées des services de santé, d'aide sociale ou autres services pertinents afin de pouvoir continuer de recevoir l'aide médicale, psychologique et sociale dont elles ont besoin dans le cadre des programmes et des services existants.

- la nécessité d'une loi pour aider les victimes et témoins;
- la meilleure façon de fournir des services aux victimes et témoins dans tout le pays;
- les autres questions connexes.

À la fin de cette consultation, le Comité fera rapport à la Chambre des communes afin de lui transmettre ses conclusions et recommandations.

des victimes constituait la politique du ministère. Selon le Comité, en raison de cette lacune sur le plan de l'information, le gouvernement a moins de comptes à rendre concernant sa politique sur les droits des victimes.

RECOMMANDATIONS

Le Comité formule les recommandations suivantes :

1. Que le gouvernement du Canada adopte officiellement les principes inclus dans l'énoncé des droits des victimes joint à l'annexe A du présent rapport.
2. Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec les gouvernements des provinces et territoires, explore des façons d'informer les Canadiens de l'existence de cette politique et de son application.

POURSUITE DE L'ÉTUDE

Le Comité a appris qu'il existait toute une gamme de services destinés aux victimes-témoins dans les provinces et territoires et que l'application des divers programmes était plutôt inégale d'une collectivité à l'autre. Certains efforts ont été déployés par le ministre fédéral et les ministres provinciaux et territoriaux afin de partager l'information et de coordonner les services fournis par les divers ministères de gouvernement. Malgré ces efforts et en dépit de l'adoption par les divers ministères de l'énoncé des droits des victimes inclus à l'annexe A, les victimes et d'autres intervenants demeurent mécontents du système de justice.

RECOMMANDATION

Le Comité formule la recommandation suivante :

1. Qu'on demande au ministère de la Justice de passer en revue toutes les lois fédérales pertinentes et de déterminer les options législatives qui s'offrent afin de permettre aux victimes d'obtenir plus facilement des ordonnances de dédommagement, et que le ministère fasse rapport au Comité durant le premier mois où la Chambre siégera après le 1^{er} septembre 1997.

ENTENTE

Le Comité convient d'entreprendre une vaste consultation nationale sur la question de l'adoption d'une déclaration des droits des victimes en portant particulièrement attention aux points suivants :

- le financement des programmes destinés aux victimes-témoins;

LE COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

a l'honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT (Rapport intérimaire)

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, votre Comité a procédé à l'examen de l'objet de la motion n° 168 (Déclaration des droits des victimes).
Votre Comité a adopté le présent rapport comprenant les recommandations dont voici le texte:

Le Comité a étudié l'objet de la motion n° 168 (Déclaration des droits des victimes) conformément au paragraphe 108(2) du Règlement.

Plusieurs témoins ont présenté des recommandations sur la façon dont ils aimeraient que le Comité poursuivre l'étude de cette question. Dans le présent rapport d'étape, le Comité établit la méthode qu'il désire suivre pour étudier cette importante question.

Le Comité souhaite également soumettre certaines recommandations provisoires au gouvernement afin de contribuer à une meilleure défense des droits des victimes.

AIDE ACTUELLEMENT FOURNIE AUX VICTIMES

Le Comité est conscient qu'en 1988, le ministre de la Justice d'alors avait conclu une entente sur les droits des victimes avec ses homologues provinciaux et territoriaux. À ce moment-là, tous les ministres de la Justice du pays avaient convenu d'adopter un énoncé uniforme des droits des victimes qui pourrait servir à orienter leurs initiatives législatives et administratives dans le domaine de la justice pénale.

Cet énoncé est joint à l'annexe A.

Le Comité a été informé que cet énoncé des droits des victimes a été approuvé par le ministre de la Justice de l'époque et avait été intégré à la politique officielle du ministère, mais qu'il n'a jamais été officiellement adopté par l'ensemble du Cabinet ou par le Parlement du Canada. Qui plus est, le public n'a pas été informé que cet énoncé des droits

Qu'à titre de mesure supplémentaire pour informer les destinataires de la provenance d'une communication importune, le Solliciteur général du Canada mette au point un mécanisme permettant d'identifier le courrier d'un détenu.

RECOMMANDATION 17

Le Comité recommande que le Solliciteur général du Canada prenne des mesures supplémentaires pour empêcher toute communication importune de la part des détenus des institutions fédérales.

renseignement « si le délinquant est sous garde et, le cas échéant, les raisons pour lesquelles il ne l'est pas ». En toute équité, il faut mentionner que le Service peut ne pas avoir de renseignements sur les déplacements d'une victime que l'évasion d'un délinquant pourrait mettre en danger. Cependant, le Comité croit que le Service correctionnel devrait être tenu par la loi d'aviser toute victime qui demande d'être tenu au courant des allées et venues d'un détenu. Naturellement les victimes qui souhaitent être tenues au courant seraient responsables d'informer le Service de leurs déplacements.

RECOMMANDATION 16

Le Comité recommande que la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition soit modifiée afin d'obliger le Service correctionnel à aviser les victimes (qui ont fait part de leur volonté d'être tenues au courant) des évasions et des transferts ainsi que du moment et des conditions des autorisations de sortie et de toute autre forme de mise en liberté surveillée.

Le Comité a appris que certains délinquants ont très souvent fait usage de la poste pour harceler leurs victimes ou les familles de leurs victimes décédées. Même s'il s'agit de cas isolés, attribuables à un petit nombre de délinquants, le Comité croit qu'il devrait exister un mécanisme connu permettant aux destinataires de ces communications importantes de les faire cesser sûrement et rapidement.

Comme le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes l'a signalé dans son mémoire au comité, l'article 95 du Règlement pris en vertu de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition fournit un tel mécanisme. Il permet à un directeur de pénitencier ou à son subordonné « d'empêcher un détenu de communiquer avec une personne par lettre ou par téléphone » si le destinataire de la communication fait une demande écrite de ne plus recevoir de communication de ce détenu⁵². Cependant, le Comité s'inquiète de ce que certaines victimes ou autres destinataires de telles communications ne sont pas au courant de la possibilité de présenter une telle demande. Le Comité est aussi au courant que la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Solliciteur général du Canada ont fait publier des brochures visant à renseigner les victimes sur le processus de libération conditionnelle et sur leurs droits de demander des renseignements au sujet d'un détenu et de communiquer des renseignements à son sujet. Le Comité presse le Solliciteur général du Canada ou le Service correctionnel de prendre les mêmes mesures pour informer le public de son droit de demander qu'il n'y ait pas de communication entre l'auteur de la demande et un détenu.

⁵² Si le destinataire de la communication est une personne mineure, un parent de celui-ci ou une personne qui en a la garde peut faire une telle demande.

Nous sommes toutefois d'avis que les victimes qui veulent être tenues au courant et assister aux audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles devraient toujours avoir l'occasion de le faire.

Pour faire en sorte que les victimes aient cette possibilité et soient avisées à l'avance, le Comité est en faveur de lignes directrices sur la procédure, établies dans la législation, qui diraient clairement que les victimes ont, en principe, le droit d'assister aux audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles et d'y présenter et lire une déclaration mise à jour de la victime. Dans les cas où la victime est empêchée d'assister à l'audience, la Commission pourrait accepter sa déclaration sous forme d'enregistrement audio ou vidéo. La Commission conserverait le droit qu'elle a présentement d'écarter la présence des victimes ou de tout autre observateur dont la présence pourrait nuire au fonctionnement de la Commission ou créer l'un ou l'autre des problèmes déjà énumérés à l'article 140. Afin de respecter les exigences de la justice naturelle consacrées par l'article 141, la déclaration que la victime se propose de faire pourrait être déposée auprès de la Commission avant l'audience de sorte que les délinquants pourraient avoir un préavis raisonnable de ce qu'elle contient. Pour ce qui est du caractère confidentiel de tout autre renseignement que les victimes pourraient fournir au Service correctionnel du Canada ou à la Commission nationale des libérations conditionnelles, le Comité est d'avis que les paragraphes 27(3) et 141(4) de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition réalisent un équilibre approprié entre le souci de sécurité des victimes et le droit du délinquant de connaître la preuve présentée contre lui.

RECOMMANDATION 15

Le Comité recommande que la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition soit modifiée afin de permettre aux victimes qui le souhaitent jouer un plus grand rôle dans les délibérations de la Commission nationale des libérations conditionnelles portant sur la mise en liberté, avec notamment un droit a priori d'assister aux audiences et d'y présenter une déclaration mise à jour des répercussions du crime soit en personne ou par enregistrement audio ou vidéo.

Pendant le Forum national, nous avons appris que le Service correctionnel n'informe pas toujours les victimes qu'un délinquant est sorti ou s'est échappé d'une garde. Nous signalons que l'article 25 de la Loi oblige le Service correctionnel à fournir aux corps de police les renseignements nécessaires à la surveillance des délinquants et d'aviser le corps de police local qu'un délinquant est sur le point d'être libéré sous condition dans leur ressort. Le Service est aussi tenu d'aviser le corps de police local de la libération d'un délinquant après l'expiration de sa peine s'il existe des motifs raisonnables de croire qu'il « constitue une menace pour une autre personne ». Le sous-alinéa 26(1)(b)(vii) permet simplement au Commissaire du Service de dire à une victime qui demande le

motifs, notamment la probabilité que leur présence perturbe l'audience ou nuise à l'équilibre » entre l'intérêt de l'observateur ou du public et l'intérêt du public à la réinsertion sociale du délinquant. ». Au moment de décider si elle doit permettre la présence d'observateurs à ses audiences, la Commission doit tenir compte de l'avis du délinquant sur le sujet⁴⁹. À quelques exceptions près, tous les renseignements obtenus par la victime que la Commission utilise pour arriver à sa décision doivent également être communiqués au délinquant⁵⁰. Le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes a aussi recommandé que tous les renseignements fournis par les victimes soient tenus secrets par le Service correctionnel ou la Commission nationale des libérations conditionnelles et ne soient pas communiqués au délinquant. Il a aussi recommandé que les victimes aient le choix de présenter des déclarations sur les répercussions du crime sous forme orale ou écrite lors d'audiences de libération conditionnelle⁵¹. À l'appui des déclarations des victimes sur les répercussions de l'intrusion pour les fins de la libération conditionnelle, Brenda MacDonald a insisté, lors du Forum national, qu'elle voulait que la Commission des libérations conditionnelles de la Colombie-Britannique autorise les victimes à faire des déclarations orales. Cependant, il faut se rappeler que de nombreuses victimes souhaitent ne plus avoir de contact avec le délinquant ni savoir s'il a la possibilité d'être libéré ou s'il l'est effectivement.

« Nous n'en avons pas parlé dans nos premières déclarations de victimes parce que nous ne pensions ni à la sentence ni à la libération à l'époque. »

Comme dans le cas des déclarations de victimes sur les répercussions du crime données au moment de la détermination de la peine, le Comité reconnaît que certaines victimes peuvent tirer un nouvel avantage de la possibilité de se faire entendre directement de la Commission nationale des libérations conditionnelles et du délinquant sur les conséquences de leur victimisation. Le Comité signale également que la Commission des libérations conditionnelles de la Colombie-Britannique autorise les victimes à faire des déclarations orales. Cependant, il faut se rappeler que de nombreuses victimes souhaitent ne plus avoir de contact avec le délinquant ni savoir s'il a la possibilité d'être libéré ou s'il l'est effectivement.

Le Comité reconnaît que les victimes ne devraient jamais se sentir obligées d'intervenir dans le processus de la libération, pour les raisons que Elizabeth Sheehy a très justement exprimées lors du Forum national :

« Il est important de ne pas trop imposer de responsabilités aux victimes. Ce n'est pas indiqué. Elles ne devraient pas être responsables de l'exercice de la justice pénale. »

- 49 *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, art. 140.
- 50 *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, art. 141. La Commission peut empêcher la communication de renseignements qui mettraient en danger la sécurité d'une personne, celle d'un pénitencier ou compromettent la tenue d'une enquête licite.
- 51 *Équilibrer la balance* (1998), p. 39.

Commission nationale des libérations conditionnelles devraient être accessibles aux victimes qui en font la demande à des fins de consultation. Cela permettrait à la fois de rendre le processus accessible à un plus grand nombre de victimes tout en assurant l'accès aux renseignements concernant les progrès du délinquant à la victime qui le désire.

RECOMMANDATION 14

Le Comité recommande que des enregistrements audio ou des transcriptions des audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles soient accessibles aux victimes qui en font la demande à des fins de consultation et que la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* soit modifiée, s'il y lieu, afin de permettre la communication de tels renseignements.

PARTICIPATION DES VICTIMES AUX DÉCISIONS DE LIBÉRATION

Tant le Service correctionnel du Canada que la Commission nationale des libérations conditionnelles sont tenus, en vertu des lois, d'administrer les peines des délinquants et de prendre les décisions de libération en ayant à l'esprit « les renseignements fournis par les victimes »⁴⁵. De plus, le Service correctionnel est tenu de prendre toute mesure possible pour obtenir « les renseignements obtenus de la victime », notamment « la déclaration de la victime quant aux conséquences de l'infraction »⁴⁶. Comme l'a signalé le Centre canadien des ressources pour les victimes de crimes, les détails sur le tort subi par les victimes peuvent avoir un rapport avec la décision du Service correctionnel de déferer le cas pour maintien de la détention pendant la période prévue pour la libération d'office et celle de la Commission des libérations conditionnelles d'ordonner cette détention⁴⁷. Les renseignements obtenus des victimes peuvent aussi aider la Commission nationale des libérations conditionnelles à évaluer l'appréciation par le contrevenant de l'infraction et à déterminer les conditions d'une libération qu'elle pourrait accorder⁴⁸.

Comme on l'a déjà mentionné, les victimes peuvent assister, à titre d'observateurs, aux audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles et le font parfois. Cependant, elles peuvent être empêchées d'assister pour un certain nombre de

45 *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, art. 4 et 101.

46 *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, art. 23.

47 Les articles 129 et 130 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* permettent l'étude du cas et la possibilité du maintien de l'incarcération après la date prévue de la libération d'office des détenus purgeant une peine pour une infraction « grave en matière de drogue » ou une infraction déterminée qui a causé la mort ou « un dommage grave » à une autre personne.

48 *La libération conditionnelle. Une question de sécurité du public et de responsabilité personnelle. Commission nationale des libérations conditionnelles, mars 1994.*

même chose ou la faire à d'autres personnes? Qu'est-ce qui vous dit que vous avez mis en place pour cette personne-là a donné des résultats? On parle beaucoup d'imputabilité dans le système correctionnel ou dans le système de justice. À mon avis, c'est une question d'imputabilité du Service correctionnel et de la Commission. »

Les victimes qui se présentent aux audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles sont mises au courant de certains des renseignements qui sont communiqués aux membres de la Commission et examinés par ceux-ci, mais celles qui ne peuvent se présenter n'ont pas d'autres moyens de se renseigner.

Le Comité reconnaît que les victimes peuvent se sentir rassurées d'apprendre qu'un délinquant participe à un programme pendant qu'il est incarcéré. Néanmoins, il est certain que la divulgation de renseignements sur les délinquants doit être assujettie à des limites qu'il peut être difficile de fixer à l'avance. Sans de telles limites, les délinquants pourraient faire l'objet d'une perte excessive d'intimité qui serait non seulement inutile et injustifiée, mais qui risquerait aussi de contrevenir à la *Charte canadienne des droits et libertés*. À notre avis, la principale difficulté consiste à déterminer quels sont les renseignements contenus dans les dossiers du délinquant qui se rapportent à sa libération et quel est le risque que cette libération peut comporter pour la victime et éventuellement pour d'autres personnes. Par exemple, on peut se demander quels renseignements, s'il en est, concernant des traitements médicaux ou psychiatriques, devraient être communiqués à sa victime? Que fait-on si ces traitements semblent être sans rapport avec l'infraction? Qui prendra la décision? Est-ce que ces renseignements devraient être communiqués à tout moment ou seulement lorsque le délinquant est admissible à la libération conditionnelle? Même si l'on prend pour acquis qu'il est possible de formuler des critères objectifs, la gestion de la communication de tels renseignements pourrait constituer un fardeau administratif considérable pour le Service correctionnel et la Commission nationale des libérations conditionnelles. Par conséquent, le Comité propose que soit adopté un compromis.

Comme nous l'avons fait remarquer, les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles, dont relèvent les décisions de libération, sont mis au courant de quantité de renseignements relatifs aux traitements suivis par les détenus ainsi qu'à leur participation à des programmes. Au cours des audiences de la Commission, les membres ont en outre l'occasion de poser des questions et de vérifier la véracité des affirmations que font le détenu et/ou la personne qui l'aide. C'est à ce moment-là que la conduite du détenu et sa participation à des programmes d'éducation, de réadaptation et de réinsertion sociale font l'objet de discussions. Contrairement aux victimes qui se présentent aux audiences de la Commission, les victimes qui ne veulent pas s'y présenter n'ont pas la possibilité d'assister à de telles discussions et d'obtenir les renseignements qui y sont communiqués, mais elles ont accès au Registre des décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Par conséquent, le Comité estime que des enregistrements audio ou des transcriptions des audiences de la

ceux concernant le moment, l'emplacement et les modalités de tout programme de libération conditionnelle peuvent également être communiqués à la victime, si, selon le commissaire, l'intérêt de celle-ci justifierait nettement la violation de l'intimité du délinquant. En plus de s'appliquer à « la personne qui a subi des dommages corporels ou moraux par suite de la perpétration d'une infraction », la définition de « victime » peut comprendre son conjoint, un parent ou toute personne aux soins de laquelle elle est confiée ou qui est chargée de son entretien ou une personne à sa charge, si la victime est décédée, ou incapable. Toutefois, il faut noter que certaines victimes peuvent être admissibles à recevoir des renseignements sur des détenus, même si ces derniers n'ont jamais été poursuivis ou déclarés coupables pour l'infraction perpétrée contre elles. Dans ce cas, le commissaire doit être convaincu que la victime a subi des blessures corporelles ou des dommages moraux par suite de la perpétration d'une infraction par le délinquant et il faut qu'une plainte ait été déposée auprès des autorités chargées d'appliquer la loi ou qu'une dénonciation l'ait été en vertu du *Code criminel*.

En vertu de l'article 142, le Président de la Commission nationale des libérations conditionnelles est tenu de communiquer, sur demande de la victime, pratiquement les mêmes renseignements que le Commissaire du Service correctionnel sous réserve des mêmes conditions. Comme dans le cas du Service correctionnel, le Président peut communiquer les mêmes renseignements aux victimes admissibles, et ce, même si le détenu n'a jamais été poursuivi ou déclaré coupable pour l'infraction perpétrée contre elles. Par ailleurs, la Commission nationale des libérations conditionnelles doit, en vertu de l'article 140 de la Loi, permettre à la victime d'être présente, à titre d'observateur, lors d'une audience, à moins que sa présence ne nuise au déroulement de l'instance. Les observateurs doivent faire une demande par écrit pour la permission d'être présents, et la Commission doit prendre en compte les observations du délinquant et peut imposer des conditions indiquées.

Le Comité a été informé que l'accès des victimes aux renseignements mentionnés ci-dessus concernant les détenus est toujours insuffisant. Par exemple, on a soutenu que le Commissaire et le Président devraient avoir l'obligation de communiquer des renseignements concernant les dates et les modalités plutôt que d'avoir le pouvoir de le faire à leur discrétion, comme c'est le cas actuellement. Le Comité a en outre été informé que les victimes veulent souvent obtenir des renseignements sur les progrès qu'un délinquant a fait durant son séjour en prison⁴⁴. Arlène Gaudreault, de l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes, a fait valoir le point suivant :

« Les victimes devraient recevoir des renseignements beaucoup plus précis sur les programmes de telle sorte qu'elles puissent être rassurées. Dans le fond, les questions que se pose la victime sont celles-ci: Quand sortira-t-il? Pourra-t-il me faire encore la

CHAPITRE 4 — MODIFICATIONS À LA LOI SUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL ET LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION

CONTEXTE

La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition reconnaît en partie le rôle des victimes dans l'administration de la justice pénale en adressant leur besoin d'être informées. En outre, le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles ont mis en place des mesures permettant, s'il y a lieu, aux victimes de donner leur point de vue dans les décisions de libération. Néanmoins, certains participants dans notre processus de révision n'étaient pas satisfaits du statu quo et ont fait valoir que les victimes devraient avoir le droit d'obtenir plus d'informations sur les délinquants. D'autres participants estimaient par ailleurs qu'on devrait offrir le choix aux victimes de jouer un rôle plus actif dans le processus de mise en liberté. Dans ce chapitre, nous examinerons les dispositions pertinentes de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, sur le plan des répercussions qu'elles ont actuellement sur les victimes, et nous discuterons de certains changements qui ont été proposés au Comité durant son étude.

Des recommandations ont été faites notamment au Comité pour résoudre les problèmes énumérés comme suit :

1. Les renseignements qui devraient être communiqués aux victimes, sur demande.
2. Informer la victime de la mise en liberté, l'évasion ou de la sortie du délinquant.
3. Le rôle de la victime dans les décisions de libération.
4. La protection de la victime dans les cas de harcèlement ou d'intimidation de la part du délinquant.

COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS

L'article 26 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition oblige le Commissaire du Service correctionnel du Canada de communiquer, sur demande, certains renseignements à la victime sur le délinquant, notamment la durée de la peine, les dates d'admissibilité et d'examen applicables aux permissions de sortir ou à la libération conditionnelle. Les renseignements concernant le lieu où la peine est purgée et

RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande que le *Code criminel* et la *Loi sur les jeunes contrevenants* soient modifiés afin de permettre l'imposition automatique d'une suramende compensatoire d'un montant minimum obligatoire que le juge qui détermine la peine pourrait, sur demande et à condition d'en aviser la Couronne, annuler pour éviter que ne soit causé un préjudice indu à l'égard du contrevenant.

Le Comité estime que les ministres provinciaux et territoriaux responsables de la justice devraient se pencher au plus tôt sur les différentes utilisations possibles des recettes supplémentaires découlant des changements apportés aux dispositions du *Code criminel* portant sur la suramende, en cette ère d'austérité budgétaire.

dispositions en 1989 »⁴⁰. La perte de revenu semble se produire lorsque les juges omettent, par inadvertance, d'imposer la suramende. Pour augmenter le produit tiré des suramendes prévues par le *Code criminel*, la plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux ont prévu l'imposition de suramendes similaires à l'égard des amendes payables pour des infractions prévues par leurs lois. Néanmoins, on a dit au Comité que « l'absence de financement est un facteur majeur lorsque des mesures sont prises pour subvenir aux besoins des victimes de crime »⁴¹. Le Comité a reçu plusieurs suggestions pour accroître le financement tiré des dispositions du *Code criminel*. Par exemple, le ministère de la Justice de la Nouvelle-Écosse a recommandé une suramende obligatoire d'un montant minimal de 15 p. 100 à l'égard de toute amende et de 50 \$ et 100 \$, à l'égard des dispositions sur les infractions punissables par procédure sommaire et les actes criminels, respectivement. La Nouvelle-Écosse a aussi proposé que soient ajoutées à la *Loi sur les jeunes contrevenants* les dispositions relatives à la suramende. Tout en étant favorable aux mêmes montants minimums de suramende obligatoire, le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial a aussi recommandé que les ministres « envisage[nt] d'infliger une suramende compensatoire aux jeunes délinquants »⁴². Comme solution de rechange, Suzanne Dahlin, de la Division des services aux victimes de la Colombie-Britannique, a affirmé qu'on pourrait générer des revenus supplémentaires en augmentant le montant maximal de la suramende et en établissant un mécanisme pour la rendre automatique⁴³.

Le Comité estime que des ressources supplémentaires sont nécessaires pour fournir des services convenables aux victimes d'actes criminels et que la modification aux dispositions du *Code criminel* relatives aux suramendes compensatoires constitue un moyen approprié de générer les fonds requis. Nous sommes en outre d'avis que des augmentations de suramendes de l'ordre de celles qui ont été proposées sont justifiées, surtout si l'on tient du fait que les montants maximaux des suramendes n'ont pas augmenté depuis 1989. Toutefois, tandis que l'imposition de montants minimums de suramendes seraient simples à administrer, il semble que l'imposition automatique ou réputée de la suramende causerait des difficultés excessives ou constituerait une charge trop onéreuse dans certaines circonstances. C'est pourquoi nous croyons qu'il devrait être laissé à la discrétion des juges de s'abstenir de condamner au paiement d'une suramende dans les cas appropriés.

40 Mémoire présenté au comité, p. 34.

41 *Ibid.*, p. 35.

42 *Rapport provisoire* (1997), p. 41.

43 Procès-verbal du comité, 14 mai 1998, à .0955.

financière potentiellement considérable pour les contribuables. Le fait de prélever les dommages-intérêts sur les fonds publics n'aiderait pas à tenir les contrevenants responsables de leurs actions. Même s'il est vrai que le dédommagement est impossible dans certaines circonstances, le Comité souscrit au point de vue selon lequel les « ordonnances de dédommagement n'avantagent pas les victimes autant qu'elles le pourraient idéalement et ne les avantagent pas de la façon prévue par la loi »³⁷. Pour remédier à cette situation, le Centre canadien de ressources pour les victimes de crime propose qu'on offre des services d'avocat de l'Aide juridique aux victimes dans le but de les aider à faire respecter les ordonnances de dédommagement³⁸. Comme solution de rechange, le Comité propose que les ressources du Bureau des victimes d'actes criminels qu'on se propose d'établir soient mises à la disposition des provinces et des Territoires pour les aider à obtenir de l'information et à élaborer des stratégies pour les organismes locaux qui peuvent aider les victimes à exercer leurs recours civils, si nécessaire.

RECOMMANDATION 12

Le Comité recommande que le Bureau pour les victimes d'actes criminels dont on propose l'établissement aide les provinces et les Territoires à élaborer des stratégies et des ressources permettant aux organismes locaux d'aider les victimes à obtenir l'exécution des ordonnances de dédommagement.

SURAMENDE COMPENSATOIRE

L'article 737 du *Code criminel* est une autre disposition du projet de loi C-89 qui est entrée en vigueur en juillet 1989. Il prévoit une « suramende compensatoire » pour le contrevenant qui est condamné ou absous à l'égard d'une infraction en vertu du *Code criminel* ou de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, en plus de toute autre peine qui lui est infligée. Le montant de la suramende compensatoire ne peut dépasser 15 p. 100 de l'amende qui est infligée pour l'infraction ou 35 \$ si aucune amende n'est infligée³⁹. Plutôt que d'enjoindre que les suramendes compensatoires soient versées à un destinataire particulier, l'article 737 énonce qu'elles « sont affectées à l'aide aux victimes d'actes criminels en conformité avec les instructions du lieutenant-gouverneur en conseil de la province où elles sont infligées ».

Selon ce que nous a souligné le ministère de la Justice de la Nouvelle-Écosse, Justice Canada prévoyait « qu'un montant beaucoup plus élevé de suramendes compensatoires serait perçu annuellement que celui qui a été obtenu depuis l'entrée en vigueur de ces

37

Équilibrer la balance (1998), p. 32.

38

Ibid., p. 33.

39

Règlement sur la suramende compensatoire, SOR/89-366.

perles financières subies par les victimes d'actes criminels. Par exemple, l'article 738 permet au tribunal qui inflige la peine d'ordonner le versement de dommages-intérêts pour la perte de biens ou le dommage qui leur a été causé et de dommages-intérêts pour les dommages pécuniaires, notamment la perte de revenu, imputables aux blessures corporelles. Dans les cas de violence domestique causant des blessures corporelles ou comportant des menaces de blessures corporelles, le tribunal peut en outre ordonner à l'accusé de verser « des dommages-intérêts non supérieurs aux frais d'hébergement, d'alimentation, de transport et de garde d'enfant » qu'une personne demeurant avec le délinquant, notamment son conjoint ou un de ses enfants « a réellement engagés pour demeurer ailleurs provisoirement ». L'article 739 permet en outre au tribunal d'ordonner que soient versés des dommages-intérêts au tiers agissant de bonne foi qui avait acheté des biens ou prêté de l'argent en prenant des biens en garantie si ceux-ci ont été restitués à leur propriétaire ou à la personne qui avait droit à leur possession légitime. En vertu de l'article 740, le tribunal qui inflige une peine rend d'abord une ordonnance de dédommagement avant de rendre une ordonnance de confiscation ou d'infliger une amende, surtout s'il estime que le délinquant n'aurait pas les moyens, à la fois, de se conformer à l'ordonnance de dédommagement et de payer l'amende. Enfin, l'article 741 permet au bénéficiaire d'une ordonnance de dédommagement à laquelle il n'a pas été satisfait de faire exécuter l'ordonnance comme s'il s'agissait d'un jugement rendu aux termes d'une action civile. L'article 741.2 énonce clairement que l'ordonnance de dédommagement ne porte pas atteinte au recours civil fondé sur le même acte ou la même omission.

Malgré ces dispositions du *Code criminel*, Joanne Marriot-Thorne s'est exprimée ainsi lors du Forum national :

« Pour ce qui est du degré de satisfaction envers l'appareil judiciaire pénal, le fait que le dédommagement n'est pratiquement jamais ordonné et encore moins versé lorsqu'il l'est, cause chez la majorité des victimes d'énormes frustrations ».

Au cours de la même discussion, Priscilla de Villiers, de CAVAT, a souligné que le versement d'un dédommagement dans les cas appropriés peut satisfaire un besoin « de justice et de réparation » pour la victime, tandis que selon Steve Sullivan, du Centre canadien de ressources pour les victimes de crime, il peut aider les contrevenants à se responsabiliser. Selon le Comité, l'atteinte de ces buts pourrait avoir effet de rétablir la confiance du public dans leur système de justice. Toutefois, l'ordonnance de dédommagement peut avoir l'effet contraire dans les cas où la victime n'a aucun espoir de la faire respecter.

Des suggestions ont été faites pour que ce soit l'État qui soit tenu de dédommager les victimes lorsqu'un contrevenant est dans l'impossibilité de le faire, mais le Comité partage l'avis de ceux qui plaident pour qu'un plus grand effort soit fait pour recouvrer le paiement des dommages-intérêts des contrevenants eux-mêmes. En plus de créer une dette

avocat ainsi qu'au poursuivant aussitôt que possible après une déclaration de culpabilité.

Le Centre canadien de ressources pour les victimes de crime a exprimé une plainte encore plus importante concernant les déclarations des victimes : dans de nombreux cas, on ne donne pas l'occasion à la victime de présenter une déclaration et elle n'est même pas informée de son droit de présenter une déclaration³⁴. Le Comité reconnaît qu'il y a des différences considérables sur la façon dont différentes collectivités fournissent l'occasion à la victime de participer à la détermination de la peine. Selon le Groupe de travail, seulement la moitié des juridictions disposent de programmes « désignés » pour les déclarations des victimes et dans certains cas, l'absence d'un tel programme « a poussé les juges à rejeter la déclaration qui avait été préparée »³⁵.

Atin que les victimes puissent se prévaloir du droit de se servir de telles procédures conformément au *Code criminel*, MADD a proposé que soit accordé à la victime le « pouvoir de faire reporter une audience d'imposition de la peine »³⁶. Le Comité ne souhaite pas alourdir davantage les délais dans le système de justice pénale mais il y a, selon nous, du mérite à ce que le système encourage les tribunaux à chercher activement à obtenir une déclaration de la victime. À cette fin, le Comité propose que le *Code criminel* soit modifié pour faire en sorte que le juge qui détermine la peine soit tenu de demander au procureur de la Couronne si on a donné l'occasion à la victime de préparer une déclaration et, dans la négative, d'accorder un ajournement à cette fin.

RECOMMANDATION 11

Le Comité recommande que le *Code criminel* soit modifié pour obliger le juge qui détermine la peine par suite d'une déclaration de culpabilité à l'égard de toute infraction de demander au procureur de la Couronne si on a donné l'occasion à la victime de préparer et de présenter une déclaration de la victime sur les répercussions du crime et d'accorder un ajournement à cette fin s'il est convaincu que cela ne nuira pas à la bonne administration de la justice.

DÉDOMMAGEMENT/RESTITUTION DE BIENS

Des modifications apportées en 1995 à la partie XXIII du *Code criminel* comportent des changements dans les recours et les mesures de redressement pour réparer les

³⁴ *Équilibrer la balance* (1998), p. 27.

³⁵ *Rapport provisoire* (1997), p. 42.

³⁶ « Mothers Against Drunk Driving » (avril 1998), mémoire présenté au comité, p. 5. Voir aussi *Équilibrer la balance* (1998), p. 54.

d'autres moyens leur déclaration sous forme orale, à condition que l'accusé en ait reçu préalablement une copie.

Des problèmes ont été relevés concernant le moment opportun pour la divulgation de la déclaration de la victime. Cette question a aussi attiré l'attention du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les victimes d'actes criminels³². Selon le rapport provisoire du Groupe, les dispositions actuelles du *Code criminel* exigent du greffier du tribunal qu'il fournisse à l'accusé une copie de la déclaration de la victime « dès le dépôt de celle-ci, plutôt qu'après la condamnation ». Toutefois, la directrice de la Division des services aux victimes de la Nouvelle-Écosse, Joanne Marriot-Thorne, a souligné lors de notre Forum national ce qui suit :

« la déclaration des victimes ne devrait servir qu'à déterminer la peine encourue. Elle ne devrait pas servir de preuve pendant le procès. »

En raison du risque que la déclaration de la victime soit utilisée, à titre d'exemple, pour attaquer la crédibilité de la victime, le Programme des services aux victimes de la Nouvelle-Écosse ont adopté la pratique de ne pas déposer la déclaration avant la déclaration de culpabilité. Cette solution présente l'inconvénient qu'il se pourrait que la déclaration ne soit jamais utilisée à moins qu'il ne soit accordé un ajournement pour permettre le dépôt de celle-ci. Dans un document de travail de 1997, Ellie Reddin, coordonnatrice des services aux victimes de l'Île-du-Prince-Édouard, s'est dite préoccupée par la question de l'utilisation de déclarations de victimes à l'enquête préliminaire ou au procès et a examiné la procédure utilisée dans d'autres provinces³³. Des modifications à l'article 722.1 sont proposées dans le document de l'I.-P.-É. aux termes desquels on aurait l'obligation de fournir des copies de la déclaration de la victime au contrevenant ou à son avocat ainsi qu'au poursuivant « aussitôt que possible après la condamnation ».

Le Comité reconnaît que les dispositions actuelles du *Code criminel* visent à permettre l'utilisation de la déclaration de la victime au moment de la détermination de la peine et non pas durant le procès. Nous souscrivons à la solution proposée par l'I.-P.-É. parce qu'elle protégerait l'intimité de la victime tout en permettant la communication complète de la déclaration au défendeur avant la détermination de la peine.

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande que le *Code criminel* soit modifié afin d'exiger que la déclaration de la victime soit communiquée au contrevenant ou à son

32 *Ibid.*, p. 42.

33 « *Filing of Victim Impact Statements* », septembre 1997.

de la peine²⁷. Par suite de cette modification, le tribunal qui détermine la peine doit maintenant, en vertu de l'article 722, prendre en considération la déclaration de la victime rédigée en conformité avec la loi et déposée auprès de celui-ci. La version antérieure de cette disposition disait simplement que le tribunal pouvait prendre en considération semblable déclaration. Malgré cette modification, le juge qui détermine la peine peut toujours exercer sa discrétion à l'égard de la valeur probante qui doit être accordée à la déclaration d'une victime, mais il doit au moins la prendre en considération. Enfin, les déclarations des victimes ont été prévues dans les dispositions du *Code criminel* relatives aux demandes de réduction du délai préalable à la libération conditionnelle²⁸. Ainsi, le jury doit considérer tout renseignement fourni par la victime pour décider s'il y a lieu de réduire le délai préalable à la libération conditionnelle des personnes condamnées pour meurtre au premier ou au deuxième degré²⁹.

Il y a un appui généralisé pour l'utilisation des déclarations des victimes dans l'administration de la justice pénale. Un certain nombre de participants dans nos travaux ont critiqué certains aspects de la loi actuelle et les pratiques touchant la présentation et l'utilisation de telles déclarations. Par exemple, le Centre canadien de ressources pour les victimes de crime et MADP ont exprimé le point de vue selon lequel les victimes devraient pouvoir présenter leur déclaration sous forme orale si elles le désirent³⁰.

Le Comité reconnaît que certaines victimes peuvent tirer de nouveaux avantages en s'adressant directement au tribunal et au contrevenant pour faire valoir leur point de vue sur leur victimisation. Par ailleurs, il a été porté à la connaissance du Comité que des déclarations de victimes présentées sous forme orale ont déjà été acceptées par certains tribunaux, bien qu'il semble que cette pratique ne soit pas courante³¹. Par conséquent, le Comité préconise de modifier le *Code criminel* pour permettre à la victime de présenter elle-même ou par d'autres moyens sa déclaration en preuve sous forme orale.

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande que le *Code criminel* soit modifié pour donner expressément le droit aux victimes de présenter elles-mêmes ou par

²⁷ Loi modifiant le *Code criminel* (*détermination de la peine*) et d'autres lois en conséquence, L.C. (1995), ch. 22.

²⁸ L'article 745.6 du *Code criminel* donne un recours limité aux tribunaux à la personne déclarée coupable de meurtre lui permettant de demander la réduction de la peine d'emprisonnement qu'elle doit purger avant d'être admissible à sa libération conditionnelle.

²⁹ *Code criminel*, alinéa 745.63(1)(d).

³⁰ *Équilibrer la balance* (1998), p. 33. « Mothers Against Drunk Driving », 15 juillet 1998, mémoire présenté au comité, p. 4.

³¹ *Rapport provisoire* (1997), p. 42.

- 25 *Loi modifiant le Code criminel* (victimes d'actes criminels) L.R.C. (1985), ch. 23 (4^e suppl.).
- 26 *Loi modifiant la Loi sur les jeunes contrevenants et le Code criminel*, L.C. (1995), ch. 19.

En 1988, le projet de loi C-89 a modifié le *Code criminel* pour permettre aux tribunaux de prendre en considération la déclaration de la victime « [p]our déterminer la peine à infliger »²⁵. L'article 722 prévoit que la déclaration doit être faite « selon la forme et en conformité avec les règles prévues par le programme » désigné par le lieutenant-gouverneur en conseil de la province compétente. Si la victime est décédée, malade ou incapable, la définition de « victime » assimile à la victime son conjoint, un parent ou toute personne aux soins de laquelle elle est confiée ou qui est chargée de son entretien, ou une personne à sa charge. Les modifications apportées en 1995 à la *Loi sur les jeunes contrevenants* ont permis la prise en compte des déclarations des victimes par les tribunaux pour adolescents en incorporant les dispositions applicables du *Code criminel*²⁶. Le législateur a réorganisé la partie XXIII du *Code criminel* au moyen d'autres modifications législatives apportées en 1995, de sorte que le nombre de dispositions a augmenté pour prévoir des règles de preuve et de procédure aux fins de la détermination

PARTICIPATION DES VICTIMES

Le Comité recommande que le *Code criminel* soit modifié pour permettre à un juge d'interdire la publication ou la diffusion de renseignements permettant d'identifier une victime, un plaignant ou un témoin, si le juge est convaincu que leur publication ou diffusion causerait un préjudice indu à la victime, au plaignant ou au témoin et que l'interdiction ne brimerait pas les droits de l'accusé ni ne nuirait à la bonne administration de la justice.

RECOMMANDATION 8

un acte criminel pourrait causer un préjudice irréparable. C'est pourquoi nous proposons que soient apportées des modifications législatives permettant au tribunal d'interdire la publication ou la diffusion de renseignements identifiant la victime ou des témoins, s'ils en font la demande ou qu'une autre personne en fait la demande en leur nom. Contrairement aux mesures actuelles prévues au paragraphe 486(4) traitant de l'interdiction de publication ou de diffusion dans les cas d'infractions d'ordre sexuel, la nouvelle version de la disposition permettrait au tribunal de rendre, à sa discrétion, une ordonnance d'interdiction dans tous les cas, sur la base de critères déterminés. Le juge serait ainsi tenu avant de rendre sa décision de prendre en compte un certain nombre de facteurs, dont ceux énumérés dans l'avant-projet de loi proposé dans le document que le Comité consultatif de l'I.-P.-É. a examiné, soit, entre autres, l'intimité des témoins ou du plaignant, la nécessité de les protéger contre l'intimidation, l'embarras ou des représailles et le droit de l'accusé à un procès équitable.

Le Comité recommande que le *Code criminel* soit modifié pour permettre les ordonnances d'exclusion et empêcher que l'accusé procède lui-même au contre-interrogatoire d'un témoin âgé de moins de dix-huit ans, plutôt que quatorze ans comme c'est le cas à l'heure actuelle, au cours d'un procès relatif à des infractions précises.

Le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les victimes d'actes criminels a discuté de la possibilité d'améliorer les dispositions du *Code criminel* visant à protéger l'identité des plaignants²¹. Après avoir exprimé certaines inquiétudes concernant les conséquences en regard de la *Charte* que comporte une plus grande restriction de la liberté d'expression, le Groupe de travail a recommandé que le ministère de la Justice considère la possibilité de consacrer par voie législative le pouvoir discrétionnaire qu'ont les tribunaux en « common law » d'interdire la publication ou la diffusion de renseignements²². Toutefois, le Comité craint que le pouvoir discrétionnaire des tribunaux en « common law » soit trop limité pour satisfaire les besoins des plaignants ou des témoins, compte tenu de l'accent qu'il met sur la nécessité d'écarter « le risque réel et important que le procès soit inéquitable »²³.

Le Comité consultatif des services aux victimes de l'Île-du-Prince-Édouard a récemment considéré un document de travail préparé par Ellie Reddin pour orienter la discussion sur la question de savoir s'il est opportun d'élargir l'interdiction de publication ou de diffusion de renseignements prévue actuellement aux paragraphes 486(3) et (4) du *Code criminel* et, le cas échéant, sur les modalités²⁴. Le document fait valoir que le droit des victimes au respect de leur « dignité et de leur intimité » n'a « aucune valeur s'il ne peut au moins s'appliquer à l'interdiction que soient publiés ou diffusés des renseignements touchant l'identité du plaignant ou d'un témoin » sur demande. Le document fait aussi valoir que « la réticence des victimes ou des témoins d'un crime à le rapporter aux autorités ou à témoigner parce qu'ils ne désirent pas que leur identité soit publiée ou diffusée par les médias ne sert en rien les intérêts de la société ».

Le Comité reconnaît qu'il puisse y avoir des cas où la publication ou la diffusion de l'identité d'un témoin ou d'une victime dans le cadre de presque tous les procès relatifs à

²¹ Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les victimes d'actes criminels, *Rapport provisoire présenté aux ministres responsables de la Justice*, novembre 1997, p. 43.

²² *Ibid.*, p. 44. Le Groupe de travail a fait observer que la constitutionnalité d'une telle mesure a été maintenue, mais qu'une mesure additionnelle d'interdiction de publication devra « être suffisamment justifiée en vertu de l'article 1 de la Charte ».

²³ Voir *Dagenais c. CBC*, [1994] 3 R.C.S. 835, p. 878.

²⁴ « *Proposal for an Extension of the Publication Ban on the Identity of Victims and Witnesses* », février 1998.

criminel sur l'admissibilité de la preuve concernant le comportement sexuel du plaignant pour le discréditer dans une poursuite pour agression sexuelle¹⁷.

Un certain nombre de propositions qui nous ont été faites recommandaient d'étendre l'application de certaines de ces dispositions du *Code criminel* à un plus grand nombre de témoins pour leur permettre de témoigner plus facilement. Joanne Marriot-Thorne, de la Division des services aux victimes de la Nouvelle-Écosse, a recommandé d'augmenter l'âge limite au paragraphe 486(2.3) pour restreindre le contre-interrogatoire par l'accusé des témoins qui ont au moins dix-huit ans¹⁸. Le Centre canadien de ressources pour les victimes de crime propose que soit étendue l'application de la protection à tous les plaignants d'agressions sexuelles quel que soit leur âge¹⁹. Le Centre propose en outre que la limite d'âge passe de quatorze à dix-huit ans concernant les autres mesures de protection prévues par l'article 486, notamment l'exclusion du public de la salle d'audience et le droit d'être accompagné par une personne de confiance²⁰.

Le Comité estime que la façon dont les victimes et les témoins sont traités dans un procès aura une influence sur le bon vouloir des Canadiens de dénoncer les crimes et/ou de témoigner. Toutefois, nous sommes convaincus qu'il faille que les limites qui pourraient être imposées à la liberté d'expression et à d'autres libertés protégées par la Constitution soient compatibles avec l'article 1 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le Comité estime que l'on pourrait justifier l'application de certaines mesures de protection à des témoins âgés de plus de quatorze ans mais de moins de dix-huit ans, compte tenu de la situation vulnérable de ce groupe que relèvent les dispositions du *Code criminel* prévoyant des infractions visant leur protection. Nous sommes convaincus notamment que les jeunes témoins sont plus susceptibles d'être intimidés par la possibilité de faire l'objet d'un contre-interrogatoire portant sur certaines questions en présence des médias ou d'étrangers, surtout si c'est l'accusé(e) qui procède à ce contre-interrogatoire. C'est pourquoi le Comité est favorable à l'augmentation de la limite d'âge prévue au paragraphe 486(2.3) de sorte que l'accusé(e) ne puisse procéder au contre-interrogatoire d'un témoin qui est âgé de moins de dix-huit ans. Le Comité est favorable à ce qu'une modification semblable soit apportée au paragraphe 486(1.1) pour étendre la juridiction du tribunal pour qu'il puisse écarter de la salle d'audience des membres du public dans les procès relatifs à une infraction d'ordre sexuel ou à une infraction dans laquelle est alléguée l'utilisation, la tentative ou la menace de violence, lorsque le témoin est âgé de moins de dix-huit ans.

¹⁷ *Code criminel*, art. 276.

¹⁸ Mémoire présenté au comité, p. 32.

¹⁹ *Équilibrer la balance* (1998), p. 37.

²⁰ *Ibid.*, p. 37.

craintes éventuelles du plaignant concernant sa sécurité ainsi que la nature et l'étendue des conditions auxquelles devrait être assujettie une telle mise en liberté dans ce contexte.

SUBVENIR AUX BESOINS DES TÉMOINS

Le *Code criminel* contient un certain nombre de dispositions destinées à subvenir aux besoins des témoins qui sont très souvent aussi des victimes. Par exemple, le paragraphe 486(2.1) permet aux jeunes plaignants dans le cadre de procès pour voies de fait ou pour infractions d'ordre sexuel de témoigner derrière un écran ou à l'extérieur de la salle d'audience en circuit fermé. L'article 715.1 permet en outre d'admettre en preuve dans de telles causes un enregistrement vidéo réalisé dans un délai raisonnable après la perpétration de l'infraction reprochée. En vertu de l'article 486, les tribunaux qui entendent les affaires criminelles peuvent interdire la publication ou la diffusion de renseignements qui permettraient de découvrir l'identité du plaignant ou celle d'un témoin dans les procès relatifs à une infraction d'ordre sexuel. Des modifications apportées à l'article 486 en 1993 montrent que l'on veille à ce que soit sauvegardé l'intérêt des témoins âgés de moins de quatorze ans en permettant aux juges d'écarter de la salle d'audience des membres du public dans les procédures relatives à une infraction d'ordre sexuel ou dans laquelle est alléguée l'utilisation, la tentative ou la menace de violence¹⁴. D'autres modifications contenues dans le même projet de loi interdisent à l'accusé de procéder lui-même, dans de telles procédures, au contre-interrogatoire d'un témoin qui est âgé de moins de quatorze ans, sauf si le tribunal est d'avis que la bonne administration de la justice l'exige. Afin de mieux combattre la prostitution infantile, des modifications ont été apportées en 1997 aux articles 486 et 715.1 pour que les dispositions permettant le témoignage derrière un écran et celles permettant l'admission en preuve d'un enregistrement vidéo s'appliquent également aux témoins âgés de moins de dix-huit ans dans les poursuites d'infractions de proxénétisme¹⁵.

Enfin, pour mieux protéger l'intimité et les droits à l'égalité des victimes, les modifications de 1997 apportées au *Code criminel* ont restreint l'accès du défendeur au dossier médical ou thérapeutique du plaignant dans une poursuite d'infraction d'ordre sexuel. Avant d'ordonner la communication d'un tel dossier, les tribunaux doivent être convaincus que le dossier est vraisemblablement pertinent quant à un point en litige ou à l'habilité d'un témoin à témoigner et que sa communication sert les intérêts de la justice¹⁶. Cette modification cadre bien avec les limites qu'impose depuis longtemps le *Code*

¹⁴ L.C. 1993, ch. 45, art. 7.
¹⁵ L.C. 1997, ch. 16, art. 7.
¹⁶ *Code criminel*, art. 278.7.

conduite » s'ils sont convaincus que les craintes du dénonciateur sont fondées sur des motifs raisonnables. L'article 810 a été modifié en 1995 pour en élargir la portée de sorte qu'un juge doit considérer s'il est souhaitable pour des raisons de sécurité d'interdire au défendeur de posséder une arme¹². L'article 810.2, qui a été adopté plus récemment imposees aux tribunaux lorsqu'ils considèrent une demande judiciaire pour mise en liberté provisoire. Par exemple, l'article 515 du *Code criminel* oblige le juge qui impose un cautionnement dans le cas où le prévenu est inculpé de harcèlement criminel ou d'une autre infraction « perpétrée avec usage, tentative ou menace de violence contre la personne » de rendre également une ordonnance interdisant la possession d'armes.

Malgré ces garde-fous, les tribunaux peuvent toujours accorder la mise en liberté provisoire par voie judiciaire sans qu'il ne soit pris en compte les craintes légitimes de la victime ou les conditions requises pour les résoudre. Comme l'a indiqué Peter Quinn, de la GRC :

« [...] ils n'imaginent pas la crainte que ressent la victime lors des audiences de justification parce que les déclarations des victimes sont présentées lors du prononcé de la peine et non pas lors des audiences de justification en vue de la libération. Il n'y a donc pas moyen de porter le problème à la connaissance du juge ».

Par ailleurs, le *Code criminel* ne prévoit aucune mesure pour informer le plaignant de la mise en liberté, avant le procès, de l'accusé et des conditions, s'il en est, de la mise en liberté. Afin d'offrir une meilleure protection aux victimes pendant le procès d'une cause en matière de lésions corporelles ou de violence conjugale, le Comité est favorable à la mise en place d'un processus de consultation. S'ils sont informés des risques que comporte, selon la victime, la mise en liberté de l'accusé, les tribunaux devraient être plus en mesure de déterminer si celle-ci doit être refusée ou si on peut assortir la mise en liberté de conditions pour limiter les risques. De la même façon, les victimes qui sont à tout le moins informées de la mise en liberté d'un accusé et des conditions dont elle est assortie devraient être plus en mesure de se prémunir contre l'intimidation ou la victimisation. Par conséquent, le Comité recommande que les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la justice envisagent des moyens pour faire en sorte que les victimes soient informées de ces mises en liberté et des conditions s'y rattachant.

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande que les dispositions du *Code criminel* relatives à la mise en liberté provisoire par voie judiciaire soient modifiées afin d'obliger le juge à examiner, par l'intermédiaire du procureur de la Couronne, les

¹² L.C. 1995, ch. 39, art. 157.

¹³ L.C. 1997, ch. 17, art. 9.

CONTEXTE

Comme il a été dit dans ce rapport, les lois et les programmes fédéraux et provinciaux prévoient une panoplie de services et de mesures de redressement pour les victimes. Plusieurs participants dans notre processus de consultation ont toutefois noté des lacunes dans la législation fédérale et nous ont recommandé qu'un certain nombre de modifications soient apportées au *Code criminel*. Afin de procéder à l'examen ordonné de certaines de ces recommandations, nous allons passer brièvement en revue les dispositions du *Code criminel* actuelles qui sont destinées à aider les victimes dans les méandres du système de justice pénale.

Les dispositions actuelles du *Code criminel* et leurs modifications éventuelles seront examinées en les regroupant en cinq grandes catégories, soit celles visant à :

1. Protéger les victimes contre l'intimidation ou les préjudices corporels;
2. Subvenir aux besoins spéciaux des victimes en tant que témoins;
3. Donner aux victimes le droit de participer dans le processus;
4. Réparer le préjudice subi par les victimes;
5. Lever des fonds pour financer les services fournis aux victimes, de façon générale.

PROTECTION CONTRE L'INTIMIDATION OU LES PRÉJUDICES CORPORELS

Plusieurs modifications ont été apportées au *Code criminel* au cours des cinq dernières années pour réduire, au moyen d'ordonnances préventives diverses, le risque que certains individus ne causent un préjudice corporel. Par exemple, dans le cas où une personne âgée de moins de 14 ans est déclarée coupable d'une infraction d'ordre sexuel, le tribunal qui lui inflige une peine peut, en vertu de l'article 161, interdire au contrevenant de se trouver sur un terrain d'école ou un terrain de jeu ou dans d'autres lieux publics que fréquentent normalement des enfants. Le tribunal peut aussi interdire au contrevenant d'accepter un emploi rémunéré ou un travail bénévole qui le placerait en relation de confiance ou d'autorité vis-à-vis un enfant. Les dispositions relatives à l'engagement à ne pas troubler l'ordre public, soit l'article 810 (crainte de blessures ou de dommages aux biens) et l'article 810.2 (crainte de sévices graves à la personne), permettent aux tribunaux d'ordonner au défendeur « de ne pas troubler l'ordre public et d'observer une bonne

1. Les victimes, à titre de participants involontaires dans le système de justice pénale, qui ont subi un préjudice et/ou dont les biens ont été endommagés par suite d'infractions criminelles, doivent être traitées avec respect et compassion.
2. Les victimes doivent être informées au moment opportun et de manière convenable de leur rôle et de leurs droits ainsi que des politiques ou programmes établis pour leur venir en aide.
3. Les victimes qui le désirent doivent être informées au moment opportun et de manière convenable des développements importants dans la cause les concernant.
4. Les victimes doivent avoir la possibilité d'intervenir dans le traitement, par le système de justice pénale, de la cause les concernant d'une manière qui ne les marginalisera pas et qui ne présentera pas d'effet abusif pour l'accusé ou l'auteur d'une infraction.
5. Les victimes devraient avoir le droit d'exiger d'être dédommagées, indemnisées, réconciliées et soignées afin de retrouver, dans la mesure du possible, leur bien-être personnel et familial.
6. Le rôle et les droits des victimes ne sont pas incompatibles avec les droits de l'accusé ou de l'auteur de l'infraction ou avec ceux garantis par la Charte, mais leur sont complémentaires et peuvent coexister avec ceux-ci.

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande au ministre de la Justice de préparer et de déposer devant le Parlement un projet de loi omnibus comportant des modifications au Code criminel et à la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition qui sont nécessaires pour mettre en valeur le rôle des victimes dans le système de justice pénale. Un tel projet de loi omnibus devrait énoncer l'objet de la politique législative du Parlement dans un préambule. Un tel préambule devrait être formulé à partir de la *Déclaration des Nations Unies des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir*, de l'*Énoncé de principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes et les Territoires*, des *principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes et les Territoires*, des lois provinciales et les lois des Territoires et des principes proposés et énoncés par le Comité dans le texte qui précède la présente recommandation.

d'objet et des déclarations de principe. Certaines mesures législatives comportent ces trois formes d'énoncés. Les projets de loi établissant ou modifiant la législation comportent habituellement ces énoncés d'objet et de déclarations de principes.

Il existe plusieurs exemples illustrant l'utilisation de différentes méthodes. La Loi sur les jeunes contrevenants comporte une déclaration de principes. La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition a à la fois un énoncé d'objet et une déclaration de principes. Les dispositions du Code criminel relatives à la détermination de la peine comportent un énoncé d'objectif et de principes. Les projets de lois suivants de la présente session de la législature courante comportent un préambule : le projet de loi S-5 (modifications à la Loi canadienne sur les droits de la personne, au Code criminel et à d'autres lois relativement aux personnes handicapées), le projet de loi C-16 (modifications au Code criminel et à la Loi d'interprétation relativement à l'arrestation et à l'entrée dans les habitations), le projet de loi C-50 (loi d'harmonisation du droit fédéral avec le droit civil). Le projet de loi d'initiative parlementaire C-294, proposé par le député Chuck Cadman, soit un projet de loi omnibus modifiant le Code criminel et la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition aux droits des victimes d'actes criminels, comporte un préambule.

Parce qu'un projet de loi omnibus modifie plus d'une loi, ainsi qu'il est proposé dans le reste du présent rapport, le Comité est arrivé à la conclusion que l'inclusion d'un préambule constitue le meilleur moyen pour le Parlement d'énoncer l'objet de sa politique législative.

Le Comité estime qu'il doit être apporté une attention considérable à ce qui devrait être inclus dans un tel préambule. En plus d'énoncer l'objet de la politique législative du Parlement, le préambule devrait faire état des questions dont il veut traiter par voie législative et de sa mise en oeuvre et fournir des critères permettant aux Canadiens d'évaluer l'action gouvernementale. On peut s'inspirer des documents suivants pour élaborer ce préambule : La Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir des Nations Unies, l'Énoncé de principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes d'actes criminels adopté par le gouvernement fédéral, les provinces et les Territoires (dans sa version actuelle ou modifiée, tel qu'il est recommandé par le Comité) et les principes fondamentaux concernant les droits des victimes d'actes criminels contenus dans les lois provinciales et territoriales.

L'examen de ces documents et les mémoires reçus a amené le Comité à conclure que le préambule du projet de loi omnibus doit comporter, entre autres, les principes suivants, qui expriment la politique législative du Parlement :

Cette forme d'énoncé de politique législative de la part du Parlement n'est pas inusitée. Elle a été utilisée de différentes façons dans des préambules, des énoncés

les lois, les politiques et les programmes soient instaurés, appliqués et mis en oeuvre. institutions du gouvernement, à l'appareil judiciaire et aux Canadiens comment il veut que lesquels les dispositions législatives reposent, le Parlement annonce clairement aux principes qu'ils mettent en application. En énonçant la philosophie et les principes sur législatives proposées, mais aussi énoncer la philosophie qui les sous-tend et les Le projet de loi omnibus devrait non seulement comporter les modifications

et présenter ces réformes législatives au Parlement sous forme de projet de loi omnibus. *mise en liberté sous condition*. Le Comité estime que le ministre de la Justice doit préparer qu'il est nécessaire d'apporter au *Code criminel* et à la *Loi sur le système correctionnel et la criminelle*. Le reste du présent rapport fait état des changements que le Comité estime du droit devraient favoriser la participation des victimes dans le système de justice jusqu'à maintenant dans le cadre de la compétence fédérale, ces propositions de réforme législatives nécessaires pour renforcer les droits actuels. À partir de ce qui a été réalisé proposée par le Comité consiste à préparer et à présenter au Parlement les modifications L'un des éléments clés de la stratégie relative aux victimes d'actes criminels

UN PROJET DE LOI OMNIBUS

protection des intérêts des victimes.

Le Comité recommande que le ministre de la Justice demande au Bureau proposé pour les victimes d'actes criminels et au comité consultatif, dans le cadre des fonctions du Bureau de faciliter l'échange d'information, de veiller à la cueillette de données et d'établir l'inventaire de ce qui se fait de mieux, d'examiner et évaluer l'état des initiatives et des pratiques de justice réparatrice, tout en respectant les sphères de compétences provinciales et territoriales. S'ils le jugent à-propos, le Bureau et le comité consultatif devraient formuler les principes, les lignes directrices et les propositions de modifications législatives nécessaires afin d'assurer le respect et la

RECOMMANDATION 4

directrices et les mesures législatives qu'ils jugent nécessaires. respectés. Enfin, il devraient alors être en mesure de formuler les principes, les lignes concernant la justice réparatrice afin que les intérêts des victimes soient entièrement apporter des changements aux principes, aux lignes directrices et à la législation justice réparatrice au Canada. Ils devraient aussi être en mesure de déterminer s'il faut d'ensemble et une évaluation, selon la perspective des victimes, de l'état des initiatives de meilleures pratiques, il seront en mesure de fournir au ministre de la Justice une vie existence. En réunissant des renseignements et des données et en recensant les

Le Centre canadien de ressources pour les victimes de crime a exprimé ce point de vue dans son rapport de janvier 1998 intitulé *Équilibrer la balance : l'état des droits des victimes au Canada* en disant ceci :

« Les victimes ont exprimé certaines préoccupations à l'égard de cette initiative, non parce qu'elles ne sont pas d'accord avec le concept mais qu'elles mettent en doute certaines modalités de sa mise en œuvre. Les victimes appuient entièrement le choix qu'on leur offre de participer ou non à ce genre de programme mais elles ont des réserves lorsque les victimes sont « incitées » à y participer.

« Il s'agit vraiment de savoir à qui ces programmes de médiation sont destinés. Jusqu'à présent, ils sont largement le fruit de l'initiative de la communauté des croyants au sein du service correctionnel et des organismes qui travaillent avec les contrevenants qui les soutiennent. Peu de gens s'occupent uniquement des victimes ont participé. Par conséquent, les groupes de victimes craignent que le processus ne soit axé sur le contrevenant et mettent excessivement l'accent sur les besoins de ce dernier, reléguant ainsi au second plan les besoins de la victime. Tous en admettant que là n'est pas l'intention des personnes qui participent à ce processus, elles devront néanmoins se pencher sur ce problème dans une avenir rapproché¹ ».

Joanne Marriott-Thorne, directrice de la Division des services aux victimes de la Nouvelle-Écosse a exprimé le même avis lors du Forum national lorsqu'elle a dit :

« Si nous voulons assurer le succès de ces programmes, et je crois que dans de nombreux cas les victimes peuvent être mieux servies par une justice réparatrice plutôt que par les formes de justice traditionnelles, il faut qu'ils soient planifiés, administrés et mis en œuvre en tenant réellement compte du point de vue des victimes ».

Le Comité croit que l'application des méthodes réparatrices aux problèmes de justice pénales doit être encouragée et développée. Elle devrait découler de ce qui a déjà été appris et réalisé. Les initiatives de justice réparatrice ne peuvent complètement remplacer les pratiques et les principes de justice pénale qui ont été appliqués depuis plusieurs années. Elles peuvent cependant, quand les circonstances s'y prêtent, s'appuyer sur le processus actuel et le compléter.

Même s'il est arrivé à cette conclusion, le Comité l'a fait avec une certaine prudence. Il faut prendre au sérieux les critiques déjà formulées à l'égard des initiatives de justice réparatrice et y donner suite. On le fera en examinant et en évaluant, du point de vue des victimes, l'expérience faite à date au Canada de la justice réparatrice dans ses différentes manifestations.

Le Comité croit qu'il s'agit d'une tâche dont le Bureau proposé pour les victimes d'actes criminels et le comité consultatif devraient se charger dès le début de leur

adultes; il peut s'agir encore de conférences familiales antérieures ou postérieures à la mise en accusation ou concomitantes à la détermination de la peine pour les jeunes contrevenants, de cercles de détermination de la peine pour les jeunes contrevenants ou les contrevenants adultes, ou encore de cercles de guérison à toutes les étapes du processus de justice pénale. Leur but commun est d'amener la victime et le contrevenant à chercher la réconciliation et la résolution de la situation.

Le Comité a pris connaissance de différentes façons d'appliquer les principes de la justice réparatrice. Carole Eldridge nous a parlé, lors de son témoignage, des efforts de médiation faits par le Centre de résolution des conflits d'Ottawa-Carleton à l'égard des affaires criminelles dans un environnement urbain. Le sergent Randy Wickins, du service de la police d'Edmonton a parlé, lors du Forum national, de la mise sur pied d'un programme de réunion des contrevenants et des victimes dans sa ville. Arnold Blackstar, de la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, qui était au Forum national, nous a décrit le programme communautaire de justice réparatrice dans sa province. La Colombie-Britannique a adopté une démarche de justice réparatrice à l'occasion de sa réforme de la justice pénale — dans cette perspective, la province a décrit dans son mémoire ses vues sur les mesures de rechange.

L'application de la justice réparatrice aux problèmes de justice pénale a de nombreux adhérents. Ils soutiennent que le système actuel caractérisé par la confrontation et la vengeance, ne peut répondre aux besoins ni des victimes, ni des contrevenants. Selon eux, la pratique actuelle se concentre sur la tenue de rôles commandés par le système judiciaire plutôt que s'attacher aux conditions relatives à la conduite répréhensible et à sa solution. Ils affirment que le présent système marginalise à la fois la victime et le contrevenant — le contrevenant n'est pas tenu d'assumer la responsabilité de l'acte répréhensible ni de réparer le préjudice causé — la victime n'a pas la possibilité d'affronter le contrevenant directement sur les conséquences pour elle de cette conduite répréhensible.

La justice réparatrice a aussi ses détracteurs et ses adeptes prudents. On s'inquiète de ce que ces programmes soient appliqués à mauvais escient à certaines infractions et à certains contrevenants. D'autres croient que les sanctions utilisées dans ces méthodes ne soient pas suffisantes pour dénoncer et décourager les infractions criminelles graves. On s'inquiète que dans certaines circonstances on ait appliqué des méthodes de justice réparatrice hors de la présence de la victime ou en présence d'une victime qui est réticente et forcée d'y participer. Enfin, certains défenseurs des victimes ont soutenu que des initiatives de justice réparatrice ont été conçues et appliquées sans suffisamment tenir compte du point de vue des victimes, ce qui a pour effet de les marginaliser davantage. Elles croient que ces initiatives servent surtout les intérêts du contrevenant.

rôles que le Bureau devrait remplir, le ministre de la Justice et le Comité consultatif devraient tenir compte des suggestions formulées par le Comité dans le texte précédant la présente recommandation.

ÉMERGENCE DE LA JUSTICE RÉPARATRICE

Ces dernières années, les idées découlant des principes de la justice réparatrice ont mis en cause les vues traditionnelles sur le système de justice pénale. Ces façons différentes de traiter la criminalité et la victimisation ont leur source dans les traditions et les philosophies préconisées et pratiquées par les organismes confessionnels et les peuples autochtones. On peut retracer leur origine plus récente (des années 1970) dans le programme de réconciliation entre le contrevenant et la victime pratiqué à Kitcheener-Waterloo, en Ontario, par le Comité central méennonite. De même, de nombreuses collectivités autochtones ont ressuscité et adopté les méthodes du cercle de guérison et de médiation entre le contrevenant et la victime. En 1989, l'idée de réunions familiales pour les jeunes contrevenants, selon les traditions des Maori, a été adoptée en Nouvelle-Zélande et a été largement pratiquée en Australie, au Canada et dans d'autres pays.

Il existe différentes méthodes d'appliquer la philosophie de la justice réparatrice, mais les principes de base en sont les suivants :

1. Donner l'occasion à la victime de dire au contrevenant les répercussions que la conduite répréhensible de ce dernier a eues sur elle.
2. Donner l'occasion au contrevenant d'assumer la responsabilité de sa conduite répréhensible et des répercussions de celle-ci sur la victime.
3. Donner l'occasion à la victime, au contrevenant, à leurs familles et à leurs alliés de chercher des moyens de réparer le tort causé en trouvant des moyens de restitution, d'indemnisation et de travaux communautaires à faire par le contrevenant.
4. Donner l'occasion à la victime, au contrevenant, à leurs familles et à leurs alliés de chercher des moyens d'arriver à une réconciliation, à la compréhension des facteurs qui ont donné lieu à la conduite répréhensible, à la guérison et à la réintégration du contrevenant dans la collectivité comme citoyen respectueux des lois.

Ces principes sont appliqués de manière différente d'une partie à l'autre du pays — il n'y a pas de modèle universel correspondant à toutes les circonstances. Les initiatives de justice réparatrice peuvent constituer des mesures de rechange antérieures ou postérieures à la mise en accusation pour les jeunes contrevenants ou les contrevenants

uns sur les autres dans l'élaboration de mesures législatives, de politiques et de programmes.

Voici certains des rôles précis que le Bureau pour les victimes d'actes criminels, comme élément du ministère de la Justice, peut remplir :

1. Suivre l'élaboration des mesures législatives, des politiques et des programmes de justice pénale, au niveau fédéral, et évaluer leur impact sur les victimes d'actes criminels.

2. Fournir un secrétariat aux réunions des directeurs des services aux victimes et au Groupe de travail fédéral, provincial et territorial sur les victimes d'actes criminels ou ses successeurs.

3. Concevoir et se constituer à titre de centre d'échange d'information, de documentation sur ce qui se fait de mieux et de source de méthodologies d'évaluation de programme en matière de services et de programmes en faveur des victimes.

4. Participer aux mesures internationales liées aux victimes d'actes criminels.

5. Elaborer, en collaboration avec les autres paliers de gouvernement, des stratégies et des programmes d'éducation sur le rôle des victimes dans le système de justice pénale.

6. À la demande du ministre ou du conseil consultatif, examiner tout sujet lié aux victimes d'actes criminels.

Ce ne sont-là que quelques-uns des rôles qu'un bureau pourrait remplir — il y en a certainement d'autres — et ils pourraient être définis et classés autrement. C'est dans cette perspective que le Comité formule la recommandation suivante.

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande que le ministre de la Justice établisse, à l'intérieur du ministère de la Justice, un Bureau pour les victimes d'actes criminels entièrement provisionné. Un nouvel Énoncé de principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes d'actes criminels devrait servir d'énoncé de mission de ce bureau. Le ministre devrait constituer un comité consultatif, représentatif de la diversité canadienne et de tous les éléments du système de justice pénale, notamment les victimes et les organismes qui les représentent, pour le conseiller dans l'identification des rôles que le Bureau devrait remplir et, après la constitution du Bureau, pour fournir des avis et de l'aide sur une base permanente et autonome. Au moment de déterminer les

gouvernement et provenant de différents secteurs du système de justice. Ce comité est chargé de conseiller le sous-ministre de la Justice¹⁰.

Il a existé et il existe encore de tels corps consultatifs au niveau fédéral. Avant la création récente du Centre national de prévention du crime, le gouvernement avait constitué un Conseil de la prévention du crime composé de Canadiens intéressés au sujet et représentant une grande diversité d'intérêts et de points de vue. Ce Conseil fournissait au ministre de la Justice et au Parlement des avis sur de nombreux sujets. Ses travaux ont permis d'établir le Centre national de prévention du crime et la stratégie que celui-ci poursuit.

Le solliciteur général actuel a établi un Groupe national de référence largement représentatif qu'il a consulté à plusieurs reprises au cours de l'année écoulée afin d'obtenir leur avis sur la remise en liberté sous condition et d'autres questions de justice pénale.

La Commission du droit du Canada récemment reconstituée a, comme l'exige sa loi constitutive, établi un conseil consultatif composé de particuliers et d'experts représentant des intérêts socio-économiques et culturels divers du Canada. Ce conseil consultatif a pour fonction de donner, à la Commission du droit, des conseils sur ses orientations, sur le programme à long terme de ses travaux et sur l'examen de son fonctionnement.

Bien que le Comité croie que le ministre de la Justice devrait constituer le conseil consultatif et prendre son avis, sur le rôle d'un Bureau pour les victimes d'actes criminels, le Comité a des propositions à soumettre quant à l'application de ce processus. Les rôles ainsi suggérés, qui prolongent ce qui a été fait à date à tous les paliers de gouvernement, visent à pourvoir à un mécanisme de coordination, de coopération et de concertation dans le développement de politiques. Ce peut être réalisé par l'échange de renseignements et par la constitution d'inventaires de ce qui se fait de mieux. Ce peut être réalisé en établissant des liens entre les programmes destinés aux victimes partout au pays, ce qui aura pour effet de rendre ces programmes plus accessibles aux victimes d'actes criminels. Ce peut être réalisé en s'assurant que le point de vue des victimes constitue un élément essentiel de l'élaboration de la politique dans tous les éléments du processus du système de justice pénale.

Ce peut aussi être réalisé si le Bureau joue un rôle actif dans l'élaboration des mesures législatives, des politiques et des programmes au niveau fédéral. Pour les autres paliers de gouvernement, le Bureau peut fournir la possibilité aux provinces et territoires, qui ont la compétence principale en matière de victimes d'actes criminels, d'échanger et d'agir les

¹⁰ Saskatchewan, ministère de la Justice, « 1996-97 Annual Report of the Victims Services Program », p. 4.

de distribution de l'information. Cette unité pourrait être de dimension réduite, car il s'agirait uniquement d'une unité chargée d'élaborer des politiques et ne serait pas chargée de fournir directement des services »⁸.

Le Comité souscrit à ces représentations qui lui sont faites et énonce maintenant son projet de Bureau pour les victimes d'actes criminels, à être constitué au sein du ministère de la Justice. Avant tout, le Comité estime que le Bureau doit avoir un énoncé de mission, qui définit la mise en œuvre de son mandat et en vertu duquel son fonctionnement au jour le jour puisse être évalué. Comme on le dit ailleurs dans le présent rapport, le Comité croit que l'*Énoncé de principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes d'actes criminels* est crucial à l'élaboration d'une stratégie en faveur des victimes d'actes criminels. À cette fin, le gouvernement fédéral devrait officiellement adopter les principes formulés dans l'*Énoncé*, comme le comité précédemment recommandé de le faire dans son rapport intermédiaire d'avril 1997. Une façon de procéder consisterait à adopter l'*Énoncé* dans sa rédaction présente et plus tard, dans sa version renouvelée, (comme on le propose ailleurs dans le présent rapport) comme énoncé de mission du Bureau pour les victimes d'actes criminels proposé par le Comité.

Bien que le Comité ait des choses à proposer relativement aux rôles que le Bureau devrait remplir, il croit que le ministre devrait constituer un comité consultatif composé de représentants, provenant, de l'intérieur et de l'extérieur du gouvernement, de tous les secteurs du processus de justice pénale. Ce groupe de personnes aviserait le ministre de la Justice sur la composition du Bureau pour les victimes d'actes criminels et sur les rôles qu'il devrait remplir. Une fois établi, le comité consultatif devrait rester en fonction à titre de conseiller permanent du Bureau lui-même et du ministre de la Justice sur les questions concernant les victimes dans le système de justice pénale.

Cette forme de corps consultatif n'est pas tout à fait nouvelle, même dans le domaine des services et des programmes aux victimes d'actes criminels. L'Île-du-Prince-Édouard a établi, en vertu de la *Victims of Crime Act*, un Comité consultatif des services aux victimes composé de représentants nommés par le ministre, venant de l'intérieur et de l'extérieur du gouvernement et appartenant à tous les secteurs du système de justice pénale. Ce comité se réunit régulièrement et fournit des avis sur les questions relatives aux services aux victimes et sur les propositions législatives⁹. La Saskatchewan a un Comité consultatif des programmes en faveur des victimes, composé de personnes appartenant au

⁸ Mémoire présenté au comité, p. 34.

⁹ PEI, « *Victims of Crime Act* », Eighth Annual Report, 1996-97, pp. 5-8.~

Susanne Dahlin, directrice de la section d'aide aux victimes de la Colombie-Britannique nous a dit lors du Forum national :

« Je verrais très bien le gouvernement fédéral offrir un bureau pour la communication des renseignements. Il peut offrir une optique assez générale. Il peut apporter la perspective des victimes dans tous les domaines de compétence fédérale, au niveau des services de police, des libérations conditionnelles, du service correctionnel, des juges également, et offrir une formation.

« Il peut fournir des ressources pour la recherche et l'échange d'information aux niveaux fédéral, provincial et territorial. Bien que je sois heureuse que l'on ait reconnu ce qu'a fait la Colombie-Britannique dans ce domaine, je dois vous dire que lorsque je rencontre mes collègues des provinces et des territoires, ils me parlent des initiatives qu'ils ont prises dans divers domaines et j'apprends aussi. En mettant en commun et en échangeant l'information, nous pouvons aussi progresser ».

Le ministre de la Justice et procureur général de la Saskatchewan a dit dans son mémoire :

« La Saskatchewan appuie la création d'un bureau fédéral ou groupe de définition de politique qui ne ferait pas double emploi avec les mesures des programmes provinciaux et territoriaux ni n'empêterait sur la compétence provinciale. Le bureau pourrait aider à coordonner la politique fédérale sur les victimes d'actes criminels et appuyer ou faciliter l'échange d'information et les recherches au sujet des questions concernant les victimes. Il pourrait favoriser les mesures existantes d'échange d'information telles les réunions des directeurs des services aux victimes et des fonctionnaires supérieurs de la justice, lesquelles ont reçu l'appui financier de Justice Canada. Dans ces fonctions, un tel bureau appuierait le travail des programmes provinciaux et territoriaux et des organismes locaux d'assistance aux victimes de la criminalité » ⁷.

Joanne Marriott-Thorne, directrice de la Division des services aux victimes de la Nouvelle-Écosse nous a dit dans son mémoire:

« La prestation des services aux victimes d'actes criminels est de compétence provinciale, mais il serait utile que Justice Canada assure la coordination et l'initiative relativement aux questions relatives aux victimes. Cela devrait également inclure l'examen de toute proposition de politique ou de législation fédérale en vue de déterminer leur incidence éventuelle sur les victimes ou les services aux victimes au Canada. Ce rôle pourrait être officialisé à Justice Canada au moyen de l'établissement d'une unité qui s'occuperait de la politique relative aux victimes ou d'un centre relatif aux connaissances spécialisées. Le financement et les initiatives actuelles de Justice Canada relativement aux victimes devraient être intégrés dans cette unité. Ce centre constituerait également pour les provinces et les territoires un centre de consultation et

services diffère tant entre les ressorts qu'à l'intérieur de chacun d'eux. Cet état de chose a été une source importante de frustration pour les victimes et pour ceux qui les représentent. Elles ont aussi signalé qu'il n'y a pas de moyen efficace pour elles de formuler des plaintes et d'obtenir une solution satisfaisante si l'aide et les services sont inexistantes ou insatisfaisants. Elles ont soutenu que la situation est compliquée par le fait que les renseignements et les services sont rendus à la fois par différents paliers de gouvernement et par différents établissements gouvernementaux dans chaque palier de gouvernement.

De ces problèmes, il est découlé une proposition de créer un bureau de l'ombudsman des victimes qui aurait deux fonctions. La première fonction de ce bureau consisterait à faire enquête sur les plaintes sur la qualité ou la justesse des renseignements et des services fournis. La seconde fonction de ce bureau consisterait à agir comme centre d'information sur les programmes en faveur des victimes d'actes criminels et les autres sujets qui intéressent ces dernières.

Ce sont-là de graves problèmes qu'il faut régler avec sérieux et après examen approfondi. Comme on le mentionne ailleurs dans le présent rapport, le Comité reste dans les limites de la compétence du Parlement dans ses conclusions et ses recommandations. Quant à ce qui a trait au rôle du bureau proposé des victimes relativement aux enquêtes et au traitement des plaintes, le Comité ne peut se prononcer que sur ce qui concerne le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles, constitués en vertu de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

Le 8 juin 1998, la Chambre des communes a débattu la motion n° 386, soumise par le député Peter Mackay, tendant à établir un bureau semblable à celui de l'Enquêteur correctionnel afin de faire valoir les droits des victimes d'actes criminels. Le bureau de l'Enquêteur correctionnel agit comme ombudsman indépendant du système correctionnel chargé de faire enquête sur les plaintes des détenus et des délinquants. Le Comité a entrepris l'examen prescrit par la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition adoptée en 1992. Il examinera, dans le cadre de cet examen, la nécessité d'un commissaire aux droits des victimes d'actes criminels dont les fonctions seraient semblables à celles de l'Enquêteur correctionnel.

Le Comité croit qu'il est nécessaire d'établir un bureau pour les victimes d'actes criminels afin de remplir la seconde fonction de l'ombudsman des victimes d'actes criminels proposé par les défenseurs des droits des victimes. Il existe déjà des mesures de coordination, de coopération et d'échange de renseignements par suite des réunions du Groupe de travail fédéral, provincial et territorial sur les victimes de la criminalité et des directeurs des services aux victimes. Ces mesures doivent être regroupées et étendues.

principes et la philosophie qui doivent régir la mise en application de ces programmes. Ces dernières années, la Colombie-Britannique, le Manitoba et l'Ontario ont soit adopté, soit envisagé d'adopter de nouvelles mesures législatives d'envergure en faveur des victimes d'actes criminels. Ces dix dernières années, le Parlement a édicté plusieurs mesures législatives portant, entre autres, sur les besoins des victimes d'actes criminels.

Dans toutes ces élaborations de politique, l'Énoncé a servi de référence afin d'établir les critères en vertu desquels l'efficacité de ces politiques doit être mesurée. Le Comité adopte le même point de vue sur l'Énoncé. En raison de la division des compétences sur les différents éléments du système de justice pénale au pays, aucun palier de gouvernement ne peut seul déterminer tous les droits des victimes d'actes criminels. Cette détermination ne peut se produire que si tous les paliers de gouvernement agissent, dans leur domaine de compétence respective, de concert, en coordonnant leurs actions et en coopération les uns avec les autres. En mettant en l'oeuvre l'Énoncé dans leur domaine de compétence, tous les niveaux de gouvernement ont, en réalité, mis en place une déclaration complète des droits des victimes d'actes criminels.

Il s'est cependant écoulé dix ans depuis l'adoption de l'Énoncé lui-même par tous les paliers de gouvernement. De nombreuses mesures, législatives ou autres, ont été prises depuis lors. L'Énoncé a bien servi les décideurs, mais il est temps de le réexaminer et de l'évaluer. Il faut déterminer ce qui a été réalisé par les mesures législatives et les programmes et de formuler et de promouvoir les principes qui se sont fait jour depuis dix ans. Le moment opportun de procéder à cet examen devrait être la prochaine réunion des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la Justice.

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande que le ministre de la Justice mette à l'ordre du jour responsables de la Justice l'examen, l'évaluation et le renouvellement de l'Énoncé des principes fondamentaux de justice envers les victimes d'actes criminels, l'accent devant être mis sur la mise en oeuvre.

Le comité qui a précédé celui-ci, dans son rapport interimaire de 1997, a recommandé que le gouvernement fédéral adopte les principes inclus dans l'Énoncé des droits des victimes et, qu'en collaboration avec les autres paliers de gouvernement, il explore les façons d'informer les Canadiens de l'existence de cette politique. Le reste du présent chapitre décrit comment, de l'avis du Comité, ces recommandations d'avril 1997 pourraient être mises en oeuvre.

UN BUREAU POUR LES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS

La manière selon laquelle les services et l'indemnisation sont fournis aux victimes d'actes criminels varie d'un ressort à l'autre. L'accessibilité à ces programmes et à ces

l'application de ces principes à sa propre manière. Il n'y a pas d'uniformité de méthode — il n'est pas nécessaire qu'il y en ait.

Le Comité croit que le temps est venu pour tous les paliers de gouvernement de coordonner leur stratégie afin de répondre aux besoins des victimes de la criminalité d'une manière efficace en maintenant au minimum les disparités entre les ressorts, en favorisant l'échange de renseignements et en améliorant la coopération dans l'élaboration des politiques. On peut y arriver en adoptant une stratégie qui reconnaît expressément le rôle principal des provinces et des territoires à l'égard des victimes de la criminalité et le rôle complémentaire du Parlement et du gouvernement fédéral, que ceux-ci exercent principalement dans le cadre de la compétence en droit criminel. Le succès d'une telle stratégie dépendra de la permanence de la coopération et de la coordination entre tous les paliers de gouvernement pour le plus grand bien des victimes de la criminalité.

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que le ministre de la Justice élabore une stratégie en faveur des victimes d'actes criminels qui reconnaît la primauté du rôle des autres paliers de gouvernement à l'égard du processus de justice pénale et qui s'appuie sur le rôle complémentaire du gouvernement fédéral afin de faciliter la coopération et la coordination entre tous les intervenants de ce système. Dans le cadre de cette stratégie, le ministre devrait établir les modifications législatives de la compétence du Parlement nécessaires pour améliorer davantage la situation des victimes dans le système de justice pénale.

AMÉLIORER L'ÉNONCÉ DE PRINCIPES FONDAMENTAUX DE JUSTICE RELATIFS AUX VICTIMES D'ACTES CRIMINELS

Depuis son adoption en 1988, l'Énoncé a établi les principes qui ont guidé tous les paliers de gouvernement dans l'élaboration et la mise en oeuvre de mesures législatives, de programmes et de politiques en faveur des victimes d'actes criminels. Au cours des dix dernières années, il y a eu beaucoup d'élaboration de politique dans toutes les régions du pays. De nombreuses mesures législatives non seulement servent de fondement à des services en faveur des victimes et à leur dédommagement, mais énoncent l'objet, les

peine relatifs aux victimes, rendant notamment la réception des déclarations des victimes obligatoire en plus d'abroger les dispositions sur la restitution qui n'avaient jamais été mises en vigueur et en les remplaçant par d'autres dispositions.

Le Parlement a adopté d'autres dispositions au cours des dernières années — ces dispositions sont présentées dans le Rapport de 1997 du Groupe de travail fédéral, provincial et territorial sur les victimes d'actes criminels mentionné ailleurs dans le présent rapport. Ces mesures législatives et de politique sont les principales mesures entreprises par le gouvernement fédéral et fournissent l'arrière-plan des propositions du Comité dans la suite du présent rapport.

Il est difficile de donner un compte rendu complet des initiatives provinciales et territoriales dans une forme raisonnablement concise. Ici, nous donnerons une brève énumération générale de leurs principales caractéristiques. Toutes les provinces et territoires ont des mesures législatives, des programmes et des politiques visant à répondre aux besoins des victimes dans le système de justice pénale. Ceux-ci correspondent à l'engagement pris dans l'Énoncé. Les mesures législatives édictées déterminent les droits des victimes. La plupart de ces textes comportent des énoncés d'objet et de principes. La plupart des ressorts pourvoient à des régimes d'indemnisation des victimes pour le préjudice subi à cause de leur victimisation.

Les programmes de services en faveur des victimes prennent différentes formes — ils sont liés soit aux corps de police, soit aux tribunaux ou constituent un système distinct. La méthode varie d'un ressort à l'autre. La plupart des ressorts ont des programmes spécialisés en faveur des victimes à l'égard des besoins des femmes, des enfants, des personnes âgées, des groupes minoritaires, des autochtones et des autres groupes vulnérables de la collectivité.

Cette évolution est relatée afin d'établir qu'il y a eu beaucoup d'initiatives à tous les paliers de gouvernement et dans la collectivité afin de fournir soutien et assistance aux victimes dans leur rôle dans le processus de justice pénale. Il reste encore des choses à accomplir pour faire en sorte que les victimes ne soient pas marginalisées dans le système de justice pénale et qu'elles y occupent leur propre place même si elles y sont entraînées contre leur gré.

Quant à sa façon d'aborder les problèmes traités dans le présent rapport, le Comité s'inspire de la déclaration promulguée en décembre 1997 par les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la justice mentionnée ailleurs dans le présent rapport. L'Énoncé de 1988 a établi les principes auxquels tous les paliers de gouvernement ont souscrit relativement aux besoins des victimes. Tous les gouvernements ont agi dans le cadre de leur compétence afin de prendre des mesures conformes à ces principes. Chaque ressort a abordé les difficultés inhérentes à

7. Au besoin, des mesures devraient être prises pour assurer la sécurité des victimes d'actes criminels et de leurs familles et les mettre à l'abri de l'intimidation et des représailles.

8. Le personnel de l'appareil de justice pénale devrait recevoir une formation poussée propre à le sensibiliser aux besoins et aux préoccupations des victimes d'actes criminels, et il y aurait lieu d'élaborer, au besoin, des lignes directrices en ce sens.

9. Les victimes devraient être informées des services de santé, d'aide sociale ou autres services pertinents afin de pouvoir continuer de recevoir l'aide médicale, psychologique et sociale dont elles ont besoin dans le cadre des programmes et des services existants.

10. Les victimes devraient signaler les crimes dont elles ont été la cible et coopérer avec les autorités chargées de l'application des lois.

En 1988, le projet de loi C-89 a modifié le *Code criminel* afin de permettre les déclarations des victimes, les suramendes compensatoires et d'améliorer les dispositions sur la restitution et l'indemnisation. À cause de leur complexité et de leur coût de mise en œuvre, les dispositions relatives à la restitution n'ont jamais été mises en vigueur.

En janvier 1988, le projet de loi C-15 qui modifie le *Code criminel* afin de corriger plusieurs problèmes auxquels les enfants victimes d'actes criminels étaient soumis dans les tribunaux a été mis en vigueur. Il édictait de nouvelles dispositions au sujet des infractions d'abus sexuels envers les enfants et de nouvelles mesures de preuve dans le même domaine. Elles permettaient à un jeune plaignant dans les procédures relatives à une infraction sexuelle de témoigner derrière un écran ou hors du tribunal par télévision en circuit fermé. Elles permettaient aussi au plaignant de déposer par enregistrément magnétoscopique, pour autant que le témoignage soit donné dans un délai raisonnable après la perpétration de l'infraction et que le témoin confirme ce témoignage lors du procès.

En 1992, le Parlement a édicté la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, étant le projet de loi C-36, lequel porte sur le Service correctionnel du Canada et la Commission des libérations conditionnelles, entre autres choses. Cette loi autorise la communication de renseignements par les victimes à ces deux organismes et par ces deux organismes à ces dernières. Elle permet aussi la présence des victimes, à titre d'observateurs, aux audiences de la Commission.

En 1995, le projet de loi C-37 a modifié la *Loi sur les jeunes contrevenants* afin de permettre la réception des déclarations des victimes dans les tribunaux pour la jeunesse. Ceci a été réalisé par inclusion par renvoi à des dispositions pertinentes du *Code criminel*. En 1996, le projet de loi C-41 modifiait et codifiait les dispositions relatives à la détermination de la peine. Le projet de loi énonce des principes de détermination de la

En novembre 1985, les Nations Unies ont adopté la *Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir* à laquelle le Canada a souscrit. (Le texte de cette *Déclaration* se trouve à l'annexe G.) En adoptant cette déclaration l'Assemblée générale des Nations Unies a invité les États membres à mettre en oeuvre la philosophie sur laquelle elle repose par l'adoption de politiques, de programmes et de mesures législatives.

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux ont adopté en 1988 l'*Énoncé de principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes d'actes criminels* (appelé l'*Énoncé*). Rappelant la philosophie de la Déclaration des Nations Unies de 1985 et s'en inspirant, l'*Énoncé* est destiné à servir de guide pour tous les paliers de gouvernement dans l'élaboration et la mise en oeuvre de mesures législatives, de programmes et de politiques à l'intention des victimes.

Parce que le Comité considère que l'*Énoncé* est non seulement un document important par lui-même, mais qu'il est aussi essentiel à ses recommandations, nous en reproduisons le texte intégral ci-après. Il est ainsi conçu :

En reconnaissance de la *Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité* adoptée par les Nations Unies, les ministres fédéral et provinciaux compétents en matière de justice pénale conviennent que la société canadienne devrait s'inspirer des principes énoncés ci-après afin de mieux assurer aux victimes d'actes criminels la justice, le traitement équitable et l'aide dont elles ont besoin.

1. Les victimes devraient être traitées avec courtoisie, compassion et dans le respect de leur dignité et de leur intimité, et leur participation au travail de l'appareil de justice pénale devrait leur causer le moins d'inconvénients possible.

2. Les victimes devraient avoir droit, par des moyens formels et informels, à la réparation prompte et équitable des torts qui leur ont été causés.

3. Les victimes devraient recevoir toute l'information voulue sur les recours à leur disposition et sur les moyens de s'en prévaloir.

4. Les victimes devraient recevoir toute l'information voulue sur leur participation aux procédures pénales et sur l'échéancier, le progrès et le résultat final de ces dernières.

5. Au besoin, l'appareil pénal devrait s'enquérir des opinions et des préoccupations des victimes et leur fournir l'aide dont elles ont besoin tout au long des procédures.

6. Lorsqu'il est porté atteinte aux intérêts personnels d'une victime d'actes criminels, ses opinions et préoccupations devraient être signalées au tribunal lorsque c'est indiqué et conforme au droit et à la procédure pénaux.

CHAPITRE 2 — DÉVELOPPER UNE STRATÉGIE POUR LES VICTIMES

L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE À CE JOUR

Pour comprendre la direction dans laquelle le Comité croit que le Parlement devrait s'engager, il est important de revoir brièvement les réalisations au Canada en matière de politique, de programmes et de législation. La connaissance des événements précédents fournit une partie du contexte qui permet de comprendre les conclusions et recommandations du Comité. Elle permet d'apprécier ce qui a déjà été fait à l'égard des victimes dans le système de justice pénale et sert de fondement sur lequel les changements proposés peuvent s'appuyer.

L'intérêt des gouvernements à l'égard des victimes d'actes criminels remonte à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix avec les premiers régimes d'indemnisation des victimes⁶. En 1973, le gouvernement fédéral a participé à un programme à frais partagés avec les gouvernements provinciaux et territoriaux d'indemnisation des victimes — cette participation a duré jusqu'en 1992 alors que le gouvernement fédéral a retiré son appui.

L'événement suivant a été la formation, en 1981, du Groupe de travail fédéral-provincial sur la justice envers les victimes d'actes criminels. Ce groupe de travail a été constitué afin d'examiner le rôle des victimes dans le système de justice pénale. Ses recommandations de 1983 tendaient à donner de l'information aux victimes, de leur fournir des services et à instituer la déclaration de la victime au moment du prononcé de la peine et à dédommager du préjudice le cas échéant. Le Groupe de travail a affirmé qu'un grand nombre de droits des victimes ne pouvaient pas être incorporés au droit criminel. Il a estimé que leurs droits seraient mieux réalisés grâce à des procédures et des pratiques administratives.

En 1984, le Solliciteur général a constitué le Centre national de documentation sur les victimes afin de recueillir et disséminer de l'information sur les recherches relatives à la victimisation, sur l'évaluation de programmes et sur les services et les programmes en faveur des victimes. Ce centre a été intégré au ministère de la Justice en 1988 et fermé en 1995.

document de réflexion constitue l'annexe B.) Ce document a été largement diffusé et le public a été invité à présenter des mémoires — des gouvernements, des groupes et des particuliers ont transmis des mémoires et d'autres documents. (La liste des mémoires reçus se trouve en annexe C.) Le Comité a aussi tenu des audiences au cours desquelles il a pris connaissance des préoccupations des groupes et des particuliers. (La liste des audiences se trouve à l'annexe D.) Pour compléter ces audiences, le Comité a aussi invité tous les députés de la Chambre des communes à tenir des réunions locales et pour leur faciliter la tâche, ils ont reçu le document de réflexion comme guide des délibérations. Plusieurs députés ont accepté l'invitation du Comité et nous ont fait part des résultats de leurs réunions locales. (La liste des réunions locales dont la tenue a été signalée au Comité figure à l'annexe E.) Le Comité a aussi publié le document de réflexion sur son site Web sur Internet et a invité les Canadiens intéressés à faire leurs commentaires.

Comme dernier élément préparatoire, le Comité a tenu les 15 et 16 juin 1998, un Forum national sur le rôle des victimes dans le système de justice pénale. Les participants au Forum national représentaient l'ensemble de ceux qui soit sont touchés par le système de justice pénale, soit y ont un intérêt ou y jouent un rôle. Leurs points de vues et les échanges d'opinions constituent un élément essentiel de la préparation du rapport du Comité. (La liste des participants au Forum national se trouve à l'annexe F.) Ce n'est pas la première fois qu'il y a un Forum national parlementaire sur la justice pénale — le comité qui a précédé celui-ci a tenu un tel événement en novembre 1996 sur le sujet du renouvellement de la justice pour les jeunes.

Toutes les provinces et les deux territoires ont édicté des mesures législatives, adopté des politiques et/ou mis des programmes en oeuvre sur les droits des victimes et sur les renseignements, les services et/ou les dédommagements qui leur sont accessibles. La nature, l'étendue et l'accessibilité aux victimes de ces mesures varient d'un ressort à un autre.

Après leur réunion de décembre 1997 à Montréal, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la justice ont reconnu et convenu que les besoins des victimes constituent une priorité et ont donné leur appui à une coopération de tous les paliers de gouvernement en vue de répondre à ces besoins. Ils ont aussi accordé leur aval à la tenue de consultations suivies afin d'élaborer une stratégie relativement aux victimes de la criminalité qui permettrait au gouvernement fédéral de remplir un rôle complémentaire au rôle principal des provinces et des territoires.

Le Comité est d'accord avec cette façon de faire. À la différence des autres pays, la compétence en matière de justice criminelle n'appartient pas à un seul palier de gouvernement, mais elle est partagée. Pour cette raison, les méthodes et les solutions applicables ailleurs sont parfois inapplicables au Canada. Les consultations et la coordination suivies entre les paliers de gouvernement peuvent permettre que les victimes disposent d'une gamme absolument complète de droits et de services, minimiser les écarts et permettre que les attributions de compétence soient respectées.

Au moment d'arriver à ses conclusions et de soumettre ses recommandations, le Comité a pris soin de rester à l'intérieur des limites de la compétence du Parlement à l'égard du système de justice pénale. En plus des mesures législatives de la compétence du Parlement, le Comité a aussi envisagé un certain nombre de mesures autres que législatives ayant pour objet le maintien des consultations et de la coordination approuvées en décembre 1997 par les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la justice.

LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DU RAPPORT

Le présent rapport a son point de départ dans la dernière législature. Le comité antérieur au présent comité a, en avril 1997, déposé son douzième rapport à la Chambre. (Copie de ce rapport se trouve à l'annexe A.) Son rapport intérimaire faisait suite à l'étude du comité et à l'audition de témoins sur la motion n° 168 (Projet de déclaration des droits des victimes) parrainée par le député Randy White et déferée au comité en vertu de l'article 108(2) du Règlement. En plus des recommandations qu'il énonçait, ce rapport comportait aussi une entente d'entreprendre une consultation nationale sur le sujet de la motion n° 168. Les conclusions et recommandations du présent rapport constituent l'exécution de cet engagement.

À titre de point de départ et pour cerner les questions générales sur lesquelles il devait se pencher, le Comité a publié un document de réflexion en mars 1998. (Une copie de ce

établir et mettre en œuvre des politiques, des programmes et des mesures législatives qui répondent aux préoccupations des victimes d'actes criminels.

Ces données permettent cependant de percevoir certaines impressions. Il en ressort un thème, savoir que, même si le taux de criminalité diminue, beaucoup de Canadiens croient que la criminalité augmente et que nos collectivités ne sont pas aussi sûres qu'elles devraient l'être. Une autre impression qu'on peut en tirer est celle que, même s'il y a des tendances et des constantes dans les taux de victimisation, il n'existe rien de tel qu'une victime type de la criminalité. Un dernier thème ressort manifestement de ces données : certains éléments du système de justice pénale inspirent moins confiance que d'autres — les personnes interrogées qui ont été victimisées par une infraction ont encore moins confiance aux institutions que les autres Canadiens.

LA COMPÉTENCE

Dans tout examen du système de justice pénale du Canada, il faut se rappeler que les deux paliers de gouvernement, le fédéral d'une part et les provinces et territoires d'autre part, se partagent la compétence législative. En conséquence, la participation des victimes au processus de justice pénale peut être influencée par plus d'un niveau de gouvernement ou d'intervention institutionnelle. Le Parlement possède la compétence sur l'édiction des lois, sur le droit et la procédure criminelles (y compris la preuve) et sur les pénitenciers. Les gouvernements provinciaux et territoriaux possèdent la compétence législative sur l'administration de la justice, y compris l'application des lois, sur les poursuites aux infractions au *Code criminel* et sur les prisons.

Dans l'exercice de sa compétence, le Parlement a adopté le *Code criminel*³, la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*⁴ et la *Loi sur les jeunes contrevenants*⁵. Le *Code criminel* comporte des dispositions portant sur les déclarations des victimes, sur les suramendes compensatoires, sur le dédommagement et la restitution, sur les interdictions de publication et des dispositions spéciales pour certaines catégories de témoins lors de leur déposition dans des procédures judiciaires. La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* autorise la divulgation aux victimes, par les Services correctionnels du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles, de renseignements sur le contrevenant, la présence des victimes à titre d'observateurs aux audiences de la Commission. La *Loi sur les jeunes contrevenants* permet, par renvoi à la partie pertinente du *Code criminel*, l'examen de la déclaration des victimes par les tribunaux de la jeunesse.

- 3 S.R.C. 1985, ch. C-46, et modifications.
- 4 S.C. 1992, ch. 20, et modifications.
- 5 S.R.C. 1985, ch. Y-1, et modifications.

20 p. 100 de 1990. L'enquête a aussi indiqué que la victimisation criminelle chez les répondants augmente d'Est en Ouest au Canada — 14 p. 100 dans le Canada Atlantique, 21 p. 100 au Québec, 23 p. 100 en Ontario, 27 p. 100 au Manitoba et en Saskatchewan, 29 p. 100 en Alberta et 37 p. 100 en Colombie-Britannique.

L'enquête indique que 59 p. 100 des Canadiens croyaient que la criminalité avait augmenté dans les cinq années précédentes, en comparaison de 68 p. 100 en 1994 et 57 p. 100 en 1990. La confiance du public à l'égard des divers éléments du système de justice pénale a aussi été abordée dans cette enquête d'opinion publique. Quatre-vingt-six pour cent des répondants ont dit avoir confiance dans le corps de police local — par comparaison à 83 p. 100 à la GRC; 52 p. 100 aux tribunaux; 42 p. 100 au système carcéral; 26 p. 100 à la *Loi sur les jeunes contrevenants*; et 25 p. 100 au système de libérations conditionnelles.

Plus récemment, soit en mars 1998, le Groupe Angus Reid a publié les résultats d'une enquête qu'il avait menée au Manitoba sur la criminalité et la justice. Vingt-six pour cent des répondants manitobains ont dit avoir été victimes d'un crime signalé à la police dans les deux années précédentes — pour le groupe de 18 à 34 ans, 33 p. 100 ont été ainsi victimisés par comparaison à 30 p. 100 pour le groupe de 35 à 54 ans et à 12 p. 100 pour le groupe de 55 ans et plus.

Cinquante et un pour cent des Manitobains interrogés croient que la criminalité a augmenté tandis que 42 p. 100 ne voient aucun changement. Cinquante-cinq pour cent des femmes interrogées voient une augmentation de la criminalité dans les deux années précédentes alors que 42 p. 100 des hommes croient la même chose. Soixante-huit pour cent des personnes ayant été victimes d'un crime perçoivent une augmentation de la criminalité alors que 45 p. 100 de celles qui n'ont pas été victimisées perçoivent la même chose.

Le degré de confiance globale envers la GRC chez les personnes interrogées s'établit à 89 p. 100 alors qu'il est de 84 p. 100 envers le corps de police local, de 49 p. 100 envers les tribunaux, de 32 p. 100 envers le système carcéral et de 23 p. 100 envers le système de libération conditionnelle. Seulement 75 p. 100 de ceux qui avaient été victimisés au cours des deux années précédentes ont manifesté leur confiance au corps de police local. De même, seulement 43 p. 100 des Manitobains interrogés qui avaient été victimisés ont manifesté leur confiance envers les tribunaux.

Ces données récentes, résumées ici, fournissent le contexte dans lequel il faut examiner les questions intéressant les victimes. Comme n'importe quelle statistique, ces données ne montrent pas la totalité de la réalité des conséquences et des répercussions de la victimisation criminelle. L'état très fragmentaire de nos recherches sur la victimisation qui ressort de cette présentation succincte, présente une difficulté pour ceux qui doivent

1989 et 1992. La répartition des infractions était la suivante : infraction avec violence — 6 p. 100; vol de biens personnels — 6 p. 100; cambriolage domestique — 5 p. 100; infractions relatives à des véhicules à moteur — 12 p. 100; vol de bicyclette — 3 p. 100.

L'enquête internationale indique qu'en général, les crimes relatifs à des biens sont plus susceptibles d'être signalés à la police que les crimes contre la personne. Les infractions violentes, les agressions sexuelles et les agressions ont les plus bas taux de dénonciation de tous les crimes. Ces constatations générales avaient déjà ressorti de l'enquête sociale globale de 1993. Cette enquête a indiqué que 51 p. 100 des crimes contre la propriété sont signalés à la police, alors que 33 p. 100 des crimes contre la personne le sont. Les agressions sexuelles et les agressions ont les taux de dénonciation les plus bas de tous.

En juin 1998, Statistique Canada a communiqué ses conclusions au sujet de la violence perpétrée par des étrangers². Cette enquête était fondée sur des données sur la victimisation et les statistiques fournies par les corps policiers pour 1996. Elle indique que, malgré une cinquième diminution annuelle du taux de criminalité, les Canadiens continuaient de craindre la victimisation en 1996.

Les crimes avec violence représentent une petite proportion de toutes les infractions — 11 p. 100 de tous les incidents. En 1996, la plupart des crimes avec violence étaient le fait d'un contrevenant connu de sa victime — 34 p. 100 des crimes avec violence signalés à la police étaient le fait d'un étranger. En 1996, 83 p. 100 des vols avec violence l'ont été par des étrangers — c'est la seule infraction violente pour laquelle cette distinction est faite. Quarante et un pour cent des infractions commises par des étrangers et 52 p. 100 des infractions commises par des non étrangers ont entraîné des blessures physiques. L'utilisation d'une arme est plus probable dans le cas d'infractions commises par des étrangers que celles commises par des non étrangers.

La plus grande proportion des personnes victimisées par des étrangers sont des hommes de 15 à 24 ans (24 p. 100); viennent ensuite les hommes de 25 à 34 ans (17 p. 100), puis les femmes de 15 à 24 ans (11 p. 100). L'enquête indique que la forme la plus fréquente de violence est celle perpétrée par les hommes sur les femmes — 87 p. 100 des assaillants connaissaient leur victime et 46 p. 100 des cas sont le fait du conjoint.

En juillet 1997, CTV et le Groupe Angus Reid ont publié les résultats d'une enquête nationale d'opinion sur le crime et le système de justice. L'enquête indique que 25 p. 100 des répondants ont fait état de victimisation criminelle au cours des deux années précédentes — soit le même taux qu'en 1994, mais une augmentation par rapport aux

humaines et autres et de programmes à l'intention des victimes d'actes criminels. Elles reconnaissent comme un problème crucial l'inégalité de disponibilité des programmes et des services en faveur des victimes entre les provinces et les territoires et même à l'intérieur de ceux-ci. À leur avis, s'occuper de ces problèmes corrigera le déséquilibre qu'elles perçoivent dans le système de justice pénale.

En apportant une réponse sérieuse aux besoins et aux intérêts des victimes, on contribuera grandement, selon elles, à rétablir la confiance dans le système de justice pénale. Michèle Roy, des Centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel a formulé le problème sans ambages, lors du Forum national, en disant :

« Si les victimes perdent confiance dans le système de justice et ne croient pas qu'elles seront traitées équitablement, il n'y aura plus de plaintes... Nous devons redonner confiance aux victimes dans le système de justice. Nous devons leur faire comprendre que le système peut leur rendre justice. C'est plus qu'une question de droit à l'information et de politesse ».

Avec ces impressions en tête, le Comité adoptera le point de vue des victimes dans l'analyse, les constatations et les recommandations portées au présent rapport. Les victimes sont mêlées au système de justice contre leur gré, elles ne doivent être ni marginalisées, ni écartées lorsqu'il s'agit de prendre des décisions importantes dans les différents éléments du système. Elles doivent recevoir du soutien et avoir la possibilité de participer véritablement au processus de justice pénale.

LA VICTIMISATION CRIMINELLE

En mars 1998, Statistique Canada a rendu publics les résultats de l'Enquête internationale de 1996 sur la victimisation criminelle¹. Le Canada et dix autres pays occidentaux industrialisés ont participé à cette enquête comparative. On a posé une série de questions normalisées à un échantillon aléatoire de 1 000 à 2 000 personnes de seize ans et plus dans chaque pays sur leur expérience relativement à onze infractions. Il s'agissait des infractions suivantes : vol qualifié et tentative de vol qualifié (usage de la force ou menaces); agression sexuelle (allant des contacts sexuels non-désirés au viol — question posée aux femmes seulement); agression et menaces; vol de biens personnels à l'exception du vol qualifié, cambriolage d'une maison d'habitation; tentative de cambriolage d'une maison d'habitation; vol de véhicule à moteur; vol dans un véhicule à moteur; vandalisme d'un véhicule à moteur et vol de bicyclette.

Les résultats de cette enquête sur la victimisation indiquent que 25 p. 100 de la population canadienne a été victime d'un acte criminel au moins une fois. Ce taux de victimisation est inférieur à celui de 28 p. 100 constaté dans des enquêtes semblables en

¹ Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, *Unstat*, vol. 18, n° 6, mars 1998.

« Il est également important que les victimes comprennent leur rôle dès lors qu'elles sont les victimes d'un acte criminel. La plupart des gens ne connaissent pas du tout le système judiciaire. Ils sont donc complètement dépassés. Ce n'est pas la victime qui décide d'intervenir ou non dans le système....

« L'information est l'élément clé. Lorsque nous parlons aux victimes, lorsque nous leur demandons ce qui est le plus important pour elles, elles nous disent le plus souvent qu'elles veulent être informées sur ce qui se passe et tenues au courant des dates de comparution, elles veulent également participer et intervenir. Il est donc assurément important que les victimes aient le sentiment de pouvoir être entendues et de pouvoir exprimer ce qui les préoccupe le plus ».

Les victimes le deviennent dès la perpétration de l'infraction contre elles. Dès ce moment, leur vie et leur univers sont irrémédiablement changés. Toute intervention d'aide doit partir de ce moment si l'on s'attend le moins à le faire. Peter Quinn, de la GRC a insisté satisfaisant à la victime d'un acte criminel en particulier. Peter Quinn, de la GRC a insisté fortement sur ce point, en nous disant, lors du Forum national :

« ... les gens ont besoin d'aide s'il y a un événement. Ce n'est pas un mois, deux mois, six mois ou un an ou plus tard, lorsque les tribunaux auront effectivement décidé qu'il s'agit d'une victime. Ce que je constate, c'est que ces gens-là ont besoin d'aide immédiatement ».

Le sergent Randy Wickins du service de la police d'Edmonton, qui a participé au Forum national nous a fait le même commentaire :

« les victimes ont besoin d'aide à divers égards dès le tout début, et j'ignore d'ailleurs quand une victime cesse d'avoir besoin d'aide. J'imagine que c'est lorsqu'elle-même affirme que c'est fini. Mais l'aide ne devrait pas s'interrompre à un moment donné. Elle doit être dispensée tant et aussi longtemps que les victimes en ont besoin ».

Les victimes soutiennent que leurs droits peuvent coexister avec les droits que la *Charte* reconnaît et garantit depuis longtemps et aux accusés et aux contrevenants et même qu'ils peuvent les compléter. Steve Sullivan du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes a signalé ce point lors du Forum national en disant :

« Les victimes ne demandent rien qui puisse priver l'accusé de ses droits. Tout ce qu'elles veulent c'est de l'information, les dates du procès — ce genre de chose. Cela n'attaque en rien le droit qu'a l'inculpé d'être présumé innocent ».

En résumé, les victimes demandent à participer à toutes les étapes du système de justice pénale plutôt que de vouloir entraver celui-ci. Elles demandent des renseignements et des notifications sur le fonctionnement du système de justice pénale et sur les programmes et les services qui leur sont accessibles et sur les diverses étapes de l'affaire à laquelle elles sont mêlées. Elles soutiennent qu'elles ont droit d'être traitées avec dignité. Elles préconisent la mise à disposition de suffisamment de ressources financières,

PREMIÈRES IMPRESSIONS

Nous pouvons tous être victimes d'un crime. C'est une expérience que nous ne pouvons prévoir ni, dans une large mesure, prévenir. Contrairement aux expériences normales de l'existence, nous ne voulons jamais que cela se produise dans notre vie. Le crime a un effet débilisant et démoralisant pour sa victime, ses effets durent souvent longtemps et sont difficiles à surmonter.

Les victimes sont tourmentées, craintives et expriment de la colère. Elles veulent comprendre pourquoi cela leur est arrivé. Elles se sentent démunies et ne savent à qui se confier pour obtenir de l'aide et du soutien. Elles souffrent physiquement, émotionnellement et financièrement de leur victimisation et doivent faire face, souvent pour la première fois de leur existence, à la complexité déroutante du système de justice pénale et de tous ses éléments, parfois contradictoires.

Depuis un quart de siècle, des programmes, des énoncés de principes et des mesures législatives ont été adoptés dans notre système de justice pénale pour venir en aide aux victimes d'actes criminels. Cette aide fut l'aboutissement de mesures législatives prises à tous les paliers de gouvernement au Canada, mais ce sont les bénévoles et les organisations non-gouvernementales déterminées qui ont été les chefs de file en matière d'élaboration de politiques. Cette détermination vient des expériences tragiques pour les individus et les groupes, de victimisation. Des expériences de vie non voulues et destructrices ont engendré des efforts concertés de rendre nos collectivités plus sécuritaires et plus sûres.

Les membres du Comité ont été particulièrement impressionnés par ce qu'ils ont vu et entendu, que ce soit en leur qualité de membre du Comité ou de député. Dans la partie introductive de ce rapport, nous tentons de vous transmettre nos premières impressions avant de vous faire part de nos conclusions et de nos recommandations.

Les personnes que nous avons rencontrées et celles qui ont comparu devant le Comité ont fait preuve d'un haut degré d'engagement et de beaucoup d'adresse dans leurs témoignages. Elles ne sont pas très exigeantes. Elle demandent instamment que le système de justice pénale s'ouvre afin de respecter leurs besoins et leurs intérêts. Elles demandent des renseignements, des avis, du soutien en plus de demander d'être consultées. Elles veulent que toutes les composantes du système de justice pénale leur fournissent ces éléments. La coordinatrice de l'assistance aux témoins victimes d'actes criminels, Lynne Kainz, nous a dit, lors du Forum national :

PARTICIPATION DES VICTIMES AUX DÉCISIONS DE LIBÉRATION	44
ANNEXE A	49
ANNEXE B Les victimes et le système de justice pénale : document de réflexion	55
ANNEXE C Mémoires reçus Rôle des victimes au sein du système de justice pénale	57
ANNEXE D Liste des témoins Rôle des victimes au sein du système de justice pénale	59
ANNEXE E Liste des réunions locales Rôle des victimes au sein du système de justice pénale	61
ANNEXE F Liste des participants Forum national sur le rôle des victimes au sein du système de justice pénale ..	65
ANNEXE G Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir	69
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	73
OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS	75
PROCÈS-VERBAL	81

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1 — INTRODUCTION	1
PREMIÈRES IMPRESSIONS	1
LA VICTIMISATION CRIMINELLE	3
LA COMPÉTENCE	6
LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DU RAPPORT	7
CHAPITRE 2 — DÉVELOPPER UNE STRATÉGIE POUR LES VICTIMES	9
L'ÉLABORATION DE LA POLITIQUE À CE JOUR	9
AMÉLIORER L'ÉNONCÉ DE PRINCIPES FONDAMENTAUX DE JUSTICE RELATIFS AUX VICTIMES D'ACTES CRIMINELS	13
UN BUREAU POUR LES VICTIMES D'ACTES CRIMINELS	14
ÉMERGENCE DE LA JUSTICE RÉPARATRICE	20
UN PROJET DE LOI OMNIBUS	23
CHAPITRE 3 — MODIFICATIONS AU CODE CRIMINEL	27
CONTEXTE	27
PROTECTION CONTRE L'INTIMIDATION OU LES PRÉJUDICES CORPORELS ..	27
SUBVENIR AUX BESOINS DES TÉMOINS	29
PARTICIPATION DES VICTIMES	32
DÉDOMMAGEMENT/RESTITUTION DE BIENS	35
SURAMENDE COMPENSATOIRE	37
CHAPITRE 4 — MODIFICATIONS À LA LOI SUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL ET LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION	41
CONTEXTE	41
COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS	41

LE COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES DROITS DE LA PERSONNE

a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité a procédé au rôle des victimes au sein du système de justice pénale.

Le Comité a tenu des audiences et un Forum national de deux jours dont les témoins et les participants représentaient l'ensemble de ceux qui sont touchés par le système de justice pénale, soit en y ayant un intérêt ou en y jouant un rôle.

Votre Comité a adopté le présent rapport comprenant 17 recommandations dont voici le texte :

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES DROITS DE LA PERSONNE

PRÉSIDENTE

Shaughnessy Cohen, députée

VICE-PRÉSIDENTS

Chuck Cadman, député

John Maloney, député

MEMBRES

Jim Abbott, député

Reg Alcock, député

Eleni Bakopanos, députée

Michel Bellehumeur, député

Paul DeVilliers, député

Ivan Grose, député

Derek Lee, député

Peter Mackay, député

Peter Mancini, député

Richard Marceau, député

John McKay, député

John Reynolds, député

Jacques Saada, député

PERSONNEL DE RECHERCHE DU COMITÉ

Philip Rosen
analyste principal

Marilyn Pilon
rechercheur

!!!



1987

1987

1987

1987

1987

1987

1987

LES DROITS DES VICTIMES — PARTICIPER SANS ENTRAVER

**Rapport du Comité permanent de la justice et des
droits de la personne**

**Shaughnessy Cohen, députée
Présidente**

Octobre 1998

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Aussi disponible par Parliamentary Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9

LES DROITS DES VICTIMES — PARTICIPER SANS ENTRAVES

**Rapport du Comité permanent de la justice et des
droits de la personne**

**Shaughnessy Cohen, députée
Présidente**

Octobre 1998

**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

